



Asamblea General

Distr. general
9 de mayo de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

35º período de sesiones

6 a 23 de junio de 2017

Tema 3 de la agenda

Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban

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

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere, elaborado en cumplimiento de la resolución 34/35 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, el Relator Especial presenta un resumen de las actividades llevadas a cabo durante el período examinado y un panorama general de la labor temática realizada en el marco del mandato desde su creación, en particular la labor realizada por el actual titular del mandato, ya que este será el último informe que presente al Consejo.

El Relator Especial analiza los problemas de la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto actual de la lucha contra el terrorismo, que han afectado a varios países. Asimismo, examina la forma en que los delitos motivados por prejuicios, la xenofobia contra los migrantes y las medidas de seguridad adoptadas por algunos Gobiernos en el contexto de la lucha contra el terrorismo pueden contribuir a exacerbar el racismo, la xenofobia y la discriminación contra determinadas personas o grupos en razón de su origen étnico, religión o condición migratoria. También analiza las principales medidas jurídicas y en materia de políticas adoptadas a nivel nacional, regional e internacional para luchar contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo, y destaca ejemplos de buenas prácticas encaminadas a eliminar el racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo.



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

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades del Relator Especial.....	3
A. Visitas a países.....	3
B. Otras actividades.....	3
III. Labor temática en el marco del mandato, en particular durante los últimos seis años	4
A. Una comprensión mundial de la xenofobia.....	4
B. El racismo en Internet y los medios sociales	6
C. Prevención del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.....	7
D. Función de la educación en la prevención del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.....	8
E. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el deporte.....	9
F. Valor de los datos y las estadísticas	10
IV. Desafíos de la lucha contra el racismo y la xenofobia en el contexto de la lucha contra el terrorismo	11
A. Aumento del extremismo político y de la incidencia de delitos y violencia de odio racista y xenófobo.....	12
B. Xenofobia y racismo en las políticas de inmigración y control fronterizo	14
C. Repercusiones de la legislación excesiva de lucha contra el terrorismo en los derechos humanos de las minorías raciales y las personas percibidas como extranjeras	15
D. Vigilancia de las minorías raciales y los grupos percibidos como extranjeros	16
E. Normas internacionales, regionales y nacionales que prohíben el racismo y la xenofobia, especialmente en el contexto de la lucha contra el terrorismo	17
F. Buenas prácticas	19
V. Conclusión	19

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 34/35 del Consejo de Derechos Humanos. En la primera parte del informe, el Relator Especial presenta un resumen de las actividades llevadas a cabo durante el período examinado y un panorama general de la labor temática realizada en el marco del mandato durante los más de veinte años transcurridos desde su creación, en particular la realizada por el actual titular del mandato, ya que este será el último informe que presente al Consejo. El Relator Especial destaca la importancia de las cuestiones temáticas que ha examinado y su importancia en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

2. En la segunda parte del informe, el Relator Especial presenta un análisis inicial de las dificultades relativas a la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto actual de lucha contra el terrorismo. Asimismo, examina la manera en que el discurso del odio y las medidas adoptadas por algunos Gobiernos en el contexto de la lucha contra el terrorismo pueden alimentar el racismo, la xenofobia y la discriminación contra determinadas personas o grupos en razón de su origen étnico, religión o condición migratoria. El Relator Especial también examinará las principales medidas jurídicas y de políticas adoptadas a nivel nacional, regional e internacional para luchar contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo, y destacará algunos ejemplos de buenas prácticas encaminadas a eliminar el racismo, la xenofobia y la discriminación en ese contexto.

II. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a países

3. El Relator Especial desea agradecer al Gobierno de Marruecos que haya aceptado recibir su visita. Espera que sus reiteradas solicitudes para visitar la India, el Japón, Sudáfrica y Tailandia, así como sus solicitudes para visitar Argelia, Botswana, Nepal, Polonia, Eslovaquia, el Sudán, Túnez, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América reciban respuestas positivas. Asimismo, insta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que respondan favorablemente a su solicitud de visita.

4. El Relator Especial visitó la Argentina del 16 al 23 de mayo de 2016 (véase A/HRC/35/41/Add.1), Australia del 28 de noviembre al 5 de diciembre de 2016 (véase A/HRC/41/Add.2), y Fiji del 7 al 12 de diciembre de 2016 (véase A/HRC/35/41/Add.3). Expresa su agradecimiento a los Gobiernos de esos países por el pleno apoyo y cooperación que le han brindado en la preparación y la realización de sus visitas.

B. Otras actividades

5. El Relator Especial participó en el debate temático de alto nivel sobre los derechos humanos convocado por el Presidente de la Asamblea General los días 12 y 13 de julio de 2016 en Nueva York. El 19 de septiembre de 2016 se dirigió a la reunión plenaria de alto nivel sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, organizada por la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones, durante la mesa redonda titulada “Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes”.

6. El 17 de marzo de 2017, el Relator Especial participó en una mesa redonda sobre la utilización de perfiles raciales y la incitación al odio, en particular en el contexto de la migración, celebrada durante el 34º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. El 21 de marzo de 2017 participó como orador principal en la reunión plenaria conmemorativa de la Asamblea General en Nueva York para el Día Internacional de la

Eliminación de la Discriminación Racial, que se centró en el estado de la discriminación racial en todo el mundo.

III. Labor temática en el marco del mandato, en particular durante los últimos seis años

7. De conformidad con el mandato que se estableció inicialmente en 1993¹, la labor temática del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia ha abarcado una gran diversidad de cuestiones, que van desde la prevención del racismo y la discriminación racial al fenómeno de la xenofobia, y desde el racismo y la discriminación en el deporte a sus manifestaciones en Internet. Esta sección tiene por objeto hacer un balance de toda esta labor temática, incluida la realizada por los anteriores titulares del mandato, ya que varias de las cuestiones temáticas que abordaron siguen siendo pertinentes y requieren atención.

A. Una comprensión mundial de la xenofobia

8. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2016, el Relator Especial examinó el fenómeno de la xenofobia, su conceptualización, tendencias y manifestaciones (A/HRC/32/50). Ese informe era particularmente pertinente en el contexto de las pautas de la migración moderna, con cerca de 244 millones de personas que viven fuera de su país de nacionalidad en el día de hoy, lo que supone un incremento del 41% con respecto al año 2000². La xenofobia denota “un comportamiento basado en la idea de que el otro es extranjero o procede de otra parte fuera de la comunidad o nación”³. Si bien existe un solapamiento considerable entre el racismo y la xenofobia, esta última abarca “actitudes, prejuicios y comportamientos que rechazan, excluyen y a menudo denigran a las personas, en base a la percepción de que son extranjeros o personas ajenas a la comunidad, a la sociedad o a la identidad nacional”⁴. Los titulares del mandato han hecho y siguen haciendo importantes progresos en la diferenciación entre el racismo y la xenofobia y en la comprensión de las causas de la xenofobia con el fin de encontrar la mejor manera de prevenir y eliminar el fenómeno.

9. La xenofobia se ha examinado ampliamente en varios informes de los titulares de mandatos en el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General. En los informes presentados a la Asamblea General en 1994 (A/49/677) y 1995 (A/50/476), el titular del mandato abordó la cuestión de la xenofobia y la discriminación contra los trabajadores migrantes y los inmigrantes. En el informe de 1996 (A/51/301), examinó la cuestión desde la perspectiva de la crisis migratoria mundial, en la que los inmigrantes se habían convertido rápidamente en chivos expiatorios ante la crisis económica. En 2004, el titular del mandato se centró en el aumento del aislacionismo en todo el mundo y en el crecimiento de la prevalencia de una retórica xenófoba en el discurso político (A/59/329). El informe de 2005 a la Asamblea General (A/60/283) y el informe de 2006 a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/16) se centraron en el racismo y en la lucha contra el terrorismo y destacaron la forma en que las políticas nacionales restringían los derechos económicos y sociales de las comunidades afectadas por la xenofobia.

10. En el informe presentado más recientemente al Consejo de Derechos Humanos, en 2016 (A/HRC/32/50), el Relator Especial se refirió a la xenofobia y a las formas contemporáneas de racismo y discriminación racial que sufren los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, las personas pertenecientes a minorías y los pueblos indígenas. También examinó el auge de los partidos y movimientos políticos con plataformas xenófobas, así como las leyes y

¹ Véase la resolución 1993/20 de la Comisión de Derechos Humanos.

² Véase <http://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/>.

³ Véase www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/xenophobia/.

⁴ *Ibid.*

políticas que glorifican las injusticias históricas y alimentan las formas contemporáneas de racismo.

11. La xenofobia se manifiesta de múltiples formas que podrían clasificarse en función de la gravedad, la escala y la modalidad de expresión. En sus variantes más graves, puede dar lugar a la expulsión o la erradicación de grupos de población. En el otro extremo, las manifestaciones de xenofobia pueden abarcar desde la intimidación a formas leves de discurso de odio. Entre esos extremos hay un amplio abanico de prácticas, como la búsqueda de chivos expiatorios, la exclusión administrativa, las políticas de inmigración selectivas y restrictivas, la violencia de bandas contra determinados grupos, el acoso policial, la elaboración de perfiles por la policía y el uso de los estereotipos en los medios de comunicación⁵.

12. El Relator Especial observó que había varias causas de las actitudes y las prácticas xenófobas. Algunos estudios sitúan el origen de la discriminación y los prejuicios en la psicología humana y afirman que las personas temen natural e intrínsecamente a quienes consideran diferentes, o foráneos, incluso en ausencia de toda amenaza demostrable. La ignorancia, la falta de educación y de conocimientos sobre los migrantes o los extranjeros, o la misma socialización, también pueden alimentar la xenofobia. Otros estudios han sugerido que, en épocas de inestabilidad económica, política o social, las personas suelen experimentar un “déficit de pertenencia”, que tiende a trazar fronteras como medio de garantizar la seguridad individual o colectiva⁶.

13. Aunque en todos los países del mundo la xenofobia repercute negativamente sobre las personas y los grupos considerados extranjeros, es necesario comprender mejor cómo se manifiesta de forma distinta en diferentes regiones del mundo. La labor del Relator Especial tiene por objeto mejorar nuestra comprensión de esas diferencias mediante la contextualización del funcionamiento de la xenofobia en determinadas regiones.

14. El Relator Especial señaló que era importante que el mandato y otros mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas y los Estados siguieran centrando su atención en la cuestión de la xenofobia a nivel mundial, ya que era probable que siguiera siendo un problema. Las medidas jurídicas, políticas y programáticas en el plano nacional fueron particularmente cruciales para prevenir la propagación de la discriminación y la violencia xenófobas y garantizar que las personas que son víctimas reciban el apoyo necesario. Las medidas mundiales para la prevención y la rendición de cuentas siguen siendo fundamentales y, a ese respecto, el Relator Especial observó con reconocimiento que el Secretario General estaba dirigiendo una campaña mundial contra el problema de la xenofobia. Asimismo, consideró apropiado que la xenofobia se mantuviera en el programa de debates en curso y en las negociaciones del pacto mundial para una migración segura y ordenada.

La utilización de perfiles raciales en la aplicación de la ley

15. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2015 (A/HRC/29/46), el Relator Especial abordó el fenómeno de la utilización de perfiles raciales en la aplicación de la ley. Examinó los prejuicios implícitos y la manera en que afectaban a la frecuencia de las interceptaciones y las condenas penales. Comúnmente se entiende por utilización de perfiles raciales y étnicos el recurso del personal de las fuerzas del orden, de seguridad y de control fronterizo a criterios de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico como base para someter a las personas a registros detallados, controles de identidad e investigaciones, o para determinar si una persona realiza una actividad delictiva. Su utilización a menudo ha surgido en relación con las políticas de seguridad nacional o inmigración, pero varios estudios han demostrado que es ineficaz.

16. En el informe, el Relator Especial presentó un panorama general de diversas manifestaciones de una incidencia cada vez mayor de utilización de perfiles raciales y étnicos. La operación de “interceptación y cacheo” suele dirigirse desproporcionadamente a las poblaciones vulnerables. Además, la policía puede centrar desproporcionadamente sus

⁵ Véase A/HRC/32/50, párr. 38.

⁶ *Ibid.*, párr. 40.

actuaciones en ciertos grupos minoritarios en los controles de tráfico. La utilización de perfiles raciales y étnicos también se produce cuando los funcionarios realizan comprobaciones de identidad, aparentemente para hacer frente a la inmigración irregular. Otra manifestación consiste en el aumento del uso de la fuerza contra las poblaciones minoritarias por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En el contexto de la inmigración, la utilización de perfiles raciales y étnicos sigue produciéndose en los puntos de entrada en los Estados, donde los organismos de fronteras y aduanas pueden obligar a determinadas personas o grupos a someterse a controles de seguridad y entrevistas adicionales. Las medidas de seguridad y las políticas de vigilancia promulgadas en relación con la lucha contra el terrorismo también motivan el recurso a los perfiles raciales y étnicos. La utilización de perfiles en el contexto de la inmigración también puede limitar la capacidad de las personas para viajar, como cuando los Estados se niegan a emitir documentos de registro de nacimiento y de identidad a los miembros de grupos étnicos. La utilización de perfiles también resulta frecuente en los sistemas de justicia penal, donde a menudo hay una correlación entre la condición de minoría y la mayor dureza de las condenas.

17. El Relator Especial puso de relieve las medidas internacionales, regionales y nacionales adoptadas para combatir y prohibir la utilización de perfiles raciales y étnicos. También examinó la eficacia de las medidas adoptadas para remediar la discriminación y puso de relieve las mejores prácticas. El Relator Especial señaló que era probable que la capacitación por sí sola fuera insuficiente, pero si se combinaba con otras medidas podría resultar eficaz. También estimó que la diversidad en los organismos encargados de hacer cumplir la ley podría ayudar a prevenir la utilización de perfiles.

18. El Relator Especial destacó la cuestión de la utilización de perfiles, no solo porque seguía siendo habitual, sino también porque la aplicación de la ley constituye una representación inmediata y cercana a los ciudadanos del Estado. De hecho, los ciudadanos o los residentes ordinarios experimentan el poder del Estado mediante la aplicación de la ley y la interacción con los funcionarios encargados de su cumplimiento. La discriminación racial en la aplicación de la ley también revela la situación marginal de los grupos que son objeto de discriminación y constituye un indicio de que es probable que sufran discriminación racial en sus interacciones con el Estado. Por lo tanto, no resulta sorprendente que el Relator Especial observara en el curso de sus estudios temáticos, así como durante diversas visitas a países, que las personas cuyos perfiles eran utilizados habitualmente solían pertenecer a grupos raciales, étnicos y nacionales que habían sido discriminados históricamente o que seguían sufriendo discriminación racial.

B. El racismo en Internet y los medios sociales

19. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2014 (A/HRC/26/49), el Relator Especial examinó la forma en que las nuevas tecnologías de la información, como Internet y los medios sociales, se han utilizado para difundir ideas racistas, mensajes de odio e incitación al odio y la violencia raciales. Con el desarrollo de la tecnología, los sitios web de odio extremista crecieron tanto en número como en nivel de sofisticación, y los grupos extremistas descubrieron que Internet era un instrumento muy útil para captar a nuevos miembros. En el informe, el Relator Especial expresó su preocupación por los incidentes de violencia racista y los delitos contra las minorías, la falta de datos adecuados y el uso de Internet y los medios sociales por grupos y movimientos extremistas para difundir información y reclutar a nuevos miembros. No obstante, hay una serie de desafíos de carácter jurídico, reglamentario, técnico y práctico que siguen obstaculizando la lucha contra el racismo y la incitación al odio y la violencia raciales en Internet debido a la falta de claridad de los términos jurídicos, la aprobación de leyes divergentes y la naturaleza transfronteriza de Internet.

20. Los titulares de mandatos han seguido esta cuestión a lo largo del tiempo, y se ha abordado en informes a la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos desde 1998. En uno de los primeros informes para abordar la cuestión, presentado a la Asamblea General en 1998 (A/53/269), se señaló que más de 200 sitios web de Internet en todo el mundo difundían propaganda racista. En el último decenio, la cantidad de sitios web

ha experimentado un crecimiento exponencial. En el informe de 1999 (A/54/347) se presentó un debate más exhaustivo sobre la cuestión, incluida una referencia a los estudios y publicaciones, así como las medidas adoptadas por los Gobiernos, y las recomendaciones. En 2000, el titular del mandato volvió a plantear la cuestión y observó que el número de sitios web que publican propaganda racista ya podían contarse por miles, en particular debido a la falta de reglamentación internacional (A/55/304). En los informes de 2002 (A/57/204), 2003 (A/58/313) y 2004 (A/59/329) a la Asamblea General, el titular del mandato destacó las nuevas medidas adoptadas por los Gobiernos y otros órganos para aumentar la cooperación internacional en la materia, entre las que se encuentra el Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la Penalización de Actos de Índole Racista y Xenófoba Cometidos por Medio de Sistemas Informáticos, del Consejo de Europa, de 2003. En el informe de 2004, el titular del mandato observó que seguía habiendo desacuerdo en cuanto a la estrategia más apropiada para combatir la difusión de mensajes racistas en Internet. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2014 (A/HRC/26/49 y Corr.1), el actual Relator Especial examinó la progresión del fenómeno desde los informes anteriores.

21. En ese informe, también se refirió a la eficacia de las medidas adoptadas por los Gobiernos para remediar esa utilización de Internet y a las repercusiones de esas medidas en otros derechos humanos, en particular en la libertad de expresión. El Relator Especial puso de relieve las mejores prácticas sobre el terreno en los planos internacional, regional y nacional y las iniciativas adoptadas por la sociedad civil y el sector privado. También señaló otras actividades que pueden ser motivo de preocupación, ya que suponen la regulación privada de la libertad de expresión de las personas.

22. El Relator Especial expresó su preocupación por la atribución de poder de decisión a personas que están exentas de rendición de cuentas por la determinación de qué contenido es “racista”, “ilegal” o “incita al odio”. Observó que los proveedores de servicios de Internet y las plataformas de los medios sociales no deberían adoptar decisiones sobre el contenido generado por usuarios ni estar facultados para eliminar o filtrar los contenidos sin aportaciones en las que medie una instancia externa.

23. El Relator Especial puso de relieve las iniciativas de la sociedad civil, que complementaban las adoptadas por los Gobiernos en los planos internacional, regional y nacional para combatir la propagación del racismo y la xenofobia en Internet. Esas iniciativas iban desde plataformas de intercambio de conocimientos al establecimiento de oficinas de denuncias relativas a la discriminación en Internet y dedicadas a la vigilancia y la presentación de informes sobre los grupos que incitan al odio y sus actividades.

24. El Relator Especial señaló que grupos extremistas y racistas continuarían utilizando Internet y los medios sociales para promover la discriminación y la violencia raciales y, por ello, ese seguiría siendo un problema importante para el mandato. Sigue siendo necesario realizar más estudios sobre la forma en que Internet puede utilizarse de manera más eficaz para prevenir y combatir la incitación a la discriminación racial y la violencia.

C. Prevención del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia

25. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2012 (A/HRC/20/33), el Relator Especial se centró en la prevención del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, de conformidad con las disposiciones de la Declaración y Programa de Acción de Durban⁷. Señaló que, si bien existe un marco jurídico sólido para sancionar el racismo y la discriminación racial, el marco jurídico para su prevención sigue siendo débil, lo que reduce al mínimo la eficacia de las medidas punitivas.

26. El Relator Especial esbozó cinco posibles medidas y políticas de prevención encaminadas a garantizar la participación de los grupos que eran discriminados y marginados en la vida pública y política, la promoción de la igualdad de oportunidades

⁷ Véase www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf.

sociales y económicas y la erradicación de la pobreza, la incorporación de una perspectiva de género, la mejora de la función de la educación y la aplicación de medidas especiales. Estimó que la invisibilidad de los grupos étnicos pobres y excluidos contribuyó a su vulnerabilidad y a reforzar los prejuicios y la discriminación. Una participación más amplia ofrecería nuevas perspectivas y aumentaría la interacción. También destacó la correlación entre la desigualdad socioeconómica y la discriminación racial: la desigualdad en la distribución de los recursos y las infraestructuras reforzaba la exclusión de las minorías y les impedía ejercer sus derechos económicos y sociales. El racismo y la discriminación racial se manifestaban de diferente manera respecto de las mujeres y las niñas, entre otras cosas a través de la violencia sexual en situaciones de conflicto, la esterilización forzosa y la falta de acceso a vías de recurso y mecanismos de denuncia. El Relator Especial hizo hincapié en que la educación podía ayudar a crear nuevos valores y actitudes y exhortó a los Estados a establecer sistemas escolares incluyentes que fueran representativos de la diversidad étnica y cultural de la sociedad, formar a los profesores en relación con el racismo y la discriminación racial, utilizar libros de texto imparciales y fomentar cursos en que se enseñara la historia y las contribuciones positivas de las minorías. Por último, señaló que las medidas especiales podían tener funciones preventivas y correctivas.

27. La prevención del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia eran un problema polifacético y en todo programa preventivo eficaz tienen que participar diversos interlocutores. Los Estados tienen la responsabilidad primordial, pero también es necesaria la cooperación de los partidos políticos, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y los interlocutores privados. Un gran número de agentes no estatales tuvo un papel fundamental en determinadas esferas, tales como la educación, el desarrollo de capacidades y la formación, la sensibilización, la investigación y el seguimiento. El Relator Especial puso de relieve otros instrumentos para prevenir el racismo y la discriminación racial, incluidas las nuevas tecnologías de la información como Internet (aunque la relación entre la pobreza y el racismo significaba que los grupos minoritarios excluidos podían tener menos acceso a Internet y, por lo tanto, los Estados deberían adoptar medidas para que Internet estuviera ampliamente disponible, aumentando así las oportunidades de interacción y participación significativa) y el deporte, que podría desempeñar un papel dinámico en la promoción de la tolerancia y el entendimiento cultural y racial.

28. El Relator Especial subrayó la importancia de la educación en derechos humanos y el respeto y la promoción de la diversidad cultural como medio de prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial, y destacó la necesidad de abordar el racismo y la discriminación racial institucionales a fin de aumentar la diversidad cultural, facilitar una interacción significativa y poner de relieve la contribución positiva de los grupos minoritarios. Recomendó que los partidos políticos y los medios de comunicación presentaran opiniones y noticias en el contexto adecuado y promovieran actitudes de paz y reconciliación, y no el discurso de odio por motivos raciales o la retórica xenófoba e intolerante.

29. El Relator Especial subrayó la importancia de la dimensión preventiva en la lucha contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia. Las medidas preventivas son importantes, ya que brindan apoyo a las personas antes de que sean víctimas de discriminación. La prevención del racismo, la discriminación racial y la xenofobia tiene visión de futuro, ya que se anticipa a esas violaciones y aborda sus contextos antes de que ocurran. En opinión del Relator Especial, la prevención no ha recibido aún la atención que merece, aunque se han hecho progresos apreciables en algunos países.

D. Función de la educación en la prevención del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia

30. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2013 (A/HRC/23/56), el Relator Especial se centró en el papel y el lugar de la educación para hacer frente a una discriminación muy arraigada y al legado de injusticias históricas y como medio para que las personas y los grupos salgan de la pobreza.

31. El Relator Especial destacó tres dimensiones superpuestas que se tendrán en cuenta cuando se adopten medidas para garantizar el acceso a la educación: no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica. La prohibición de la discriminación racial no excluye el recurso a medidas especiales de carácter temporal destinadas a crear igualdad. La accesibilidad material puede suponer que se establezcan métodos de aprendizaje a distancia, el apoyo de los Estados a la utilización de varios medios de comunicación, la promoción del acceso a las nuevas tecnologías, la creación de escuelas móviles y la modificación de los ciclos escolares para tener en cuenta las prácticas culturales. La accesibilidad económica requiere que la educación sea asequible para todos y garantiza que los costos ocultos no den lugar a discriminación.

32. El Relator Especial recomendó que los Estados velaran por que su plan general de estudios contenga información adecuada y equilibrada sobre la contribución de las minorías, los migrantes y otros grupos en el país, a fin de promover la tolerancia y el respeto. El plan de estudios también debería promover la diversidad, en lugar de la superioridad racial y étnica, y representar fielmente las atrocidades. Los profesores deberían participar regularmente en la formación para la promoción del respeto de los derechos humanos y la lucha contra el racismo.

33. El Relator Especial examinó diversos contextos que afectan el pleno disfrute del derecho a la educación sin discriminación. La violencia por motivos raciales en las escuelas puede contribuir a entornos hostiles, y las escuelas deberían hacer más hincapié en la concienciación sobre la tolerancia, la no discriminación y los valores de una sociedad multicultural. La educación se utiliza a veces como instrumento para la creación de estereotipos étnicos o raciales. Asegurar el acceso a la educación durante los conflictos armados es un desafío importante, y los grupos minoritarios suelen verse desproporcionadamente afectados durante esos conflictos. La grave crisis económica en muchos países ha dado lugar a drásticas restricciones presupuestarias en el sector de la educación. Los Estados deben evaluar las posibles repercusiones de los recortes y asegurarse de que no afectan desproporcionadamente a las minorías.

34. El Relator Especial puso de relieve las situaciones sufridas por diversos grupos. Los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo hicieron frente a múltiples discriminaciones, en particular en el goce del derecho a la educación. En especial, los niños migrantes indocumentados estaban sometidos periódicamente a un alto riesgo de explotación, diversos obstáculos jurídicos y problemas económicos.

35. Las visitas a los países permitieron al Relator Especial abordar la importancia fundamental de la educación y su función consistente en permitir el disfrute de otros derechos. El Relator Especial observó que no habría progresos significativos en la prevención del racismo y la discriminación racial en la medida en que los grupos discriminados siguieran estancados o experimentaran retrocesos con respecto a la educación.

E. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el deporte

36. En el informe presentado a la Asamblea General en 2014 (A/69/340), el Relator Especial se centró en las cuestiones del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el deporte, de conformidad con la petición formulada por la Asamblea General en su resolución 58/160 para que prestara especial atención al creciente número de incidentes de racismo en distintas actividades deportivas.

37. Si bien el deporte tiene la capacidad de desmitificar la retórica de la superioridad racial, el deporte moderno sigue afectado por incidentes y modalidades de violencia racial, insultos racistas y formas conexas de intolerancia en los campos de juego y en las gradas, así como fuera de ellos.

38. El racismo en el deporte se manifiesta de diversas maneras, entre ellas la exhibición de banderas y pancartas racistas, los insultos y los ataques racistas de los aficionados, la trivialización de cánticos racistas, los comentarios racistas de directivos y entrenadores de

los clubes durante los eventos deportivos y el acceso desigual a las oportunidades de participar en actividades deportivas para las minorías étnicas. De hecho, hay ciertos deportes conocidos históricamente como deportes “de blancos” o “de élite”, como el ciclismo, el tenis, el golf, la equitación y la natación. La riqueza desempeña un papel importante en la restricción del acceso a esos deportes y tiene un efecto desproporcionado en las minorías raciales y étnicas.

39. El Relator Especial examinó los marcos jurídicos, normativos y reglamentarios y las medidas adoptadas en los planos internacional, regional y nacional para abordar esta cuestión. En el plano internacional, diversos órganos e instrumentos de derechos humanos abordan estas cuestiones. En su recomendación general núm. 33 (2009) relativa al seguimiento de la Conferencia de Examen de Durban, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sugirió a todos los órganos deportivos internacionales que promovieran un entorno deportivo mundial exento de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (párr. 3 c)). La Oficina de las Naciones Unidas sobre el Deporte para el Desarrollo y la Paz también ha tomado diversas iniciativas para regular y promover el deporte sin discriminación.

40. En el plano regional, se han adoptado varias iniciativas encaminadas a educar a las partes interesadas y aumentar la conciencia sobre la cuestión. Por ejemplo, el programa de medios de comunicación contra el racismo en el deporte, emprendido conjuntamente por la Unión Europea y el Consejo de Europa está destinado a promover la diversidad y la no discriminación en la producción y el diseño de contenidos para los medios de comunicación, mientras que el Parlamento Europeo aprobó la Declaración por escrito sobre medidas contra el racismo en el fútbol, en 2006, en la que se condenan firmemente todas las formas de racismo en los partidos de fútbol y donde se observa que la popularidad del fútbol ofrece una oportunidad nueva y constante para combatir el racismo. En el plano nacional, los Gobiernos y las federaciones deportivas nacionales han adoptado algunas iniciativas positivas para fortalecer los marcos nacionales de lucha contra el racismo y la discriminación racial. La sociedad civil también ha participado activamente en la concienciación sobre el racismo y la discriminación racial en el deporte y la lucha contra esas formas de intolerancia. Por ejemplo, Fútbol Contra el Racismo en Europa (FARE) es una red integrada por organizaciones no gubernamentales, grupos de *amateurs* y clubes de seguidores de Europa que trabaja para promover la inclusión social de los grupos marginados y desfavorecidos y recabar la participación de los encargados de la formulación de políticas, los principales interesados y los órganos rectores en el movimiento de lucha contra la discriminación.

41. Lamentablemente, el racismo sigue acechando al deporte. Las federaciones y asociaciones deportivas, así como las autoridades reguladoras competentes, tienen mucho por hacer. En algunos casos, las sanciones han sido demasiado leves como para transmitir un mensaje eficaz de tolerancia cero sobre el racismo. El Relator Especial considera que los deportes constituyen una importante oportunidad de potenciar el interés popular, la influencia de los deportistas y la capacidad de los organismos reguladores para eliminar de manera efectiva el racismo en el deporte.

F. Valor de los datos y las estadísticas

42. En su informe presentado a la Asamblea General en 2015 (A/70/335), el Relator Especial examinó el papel de los datos y las estadísticas en la lucha contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia. El titular anterior del mandato también había subrayado la necesidad y el valor de reunir datos y estadísticas desglosados para combatir la discriminación. El informe de 2015 se basó en un amplio conjunto de disposiciones jurídicas y recomendaciones sobre la recopilación de datos y estadísticas, como las de la Conferencia de Examen de Durban, en la que se recomendó que los Estados desarrollaran sistemas y mecanismos para recopilar y analizar datos, incluidos indicadores de la igualdad de oportunidades y la no discriminación, con vistas a evaluar periódicamente la situación de todas las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexas. El Relator Especial señaló que la falta de datos desglosados sobre los motivos

prohibidos de discriminación había dado lugar a una importante brecha de información que impedía la formulación de políticas eficaces a nivel nacional, regional e internacional.

43. En efecto, el Objetivo 17 de la recientemente aprobada Agenda para el Desarrollo Sostenible aboga por la recopilación de datos desglosados para medir los progresos logrados y velar por que nadie quede atrás al promover y fomentar la no discriminación y la igualdad, defendiendo al tiempo la universalidad de los derechos humanos. Como quedó de manifiesto en el informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas de 2015, la falta de datos desglosados a menudo daba lugar a una adopción de decisiones y una planificación ineficaces y no permitía captar las desigualdades de la sociedad. En un momento en que la comunidad internacional está iniciando un debate sobre la manera de medir la consecución progresiva en relación con la nueva agenda, se necesita un firme compromiso para adoptar indicadores que permitan captar todos los niveles de discriminación.

44. La recopilación de datos desglosados por origen étnico sobre indicadores económicos, sociales, culturales, civiles y políticos es un requisito si queremos identificar los patrones de discriminación y detectar las brechas existentes para aumentar la visibilidad de los grupos discriminados y, en algunos casos, permitir su reconocimiento, que en ocasiones se niega de otro modo. Los datos también son fundamentales para evaluar el efecto de las medidas existentes y desarrollar políticas adecuadamente informadas para corregir la situación de los grupos vulnerables. Es necesario desarrollar medidas basadas en pruebas empíricas más que en suposiciones para aumentar al máximo las probabilidades de lograr cambios efectivos en el bienestar de los grupos marginados. Los datos desglosados también podrían servir para mejorar el acceso a la justicia de las víctimas de prácticas discriminatorias, que a menudo son difíciles de demostrar en un único caso. Los datos permiten además detectar prácticas de discriminación racial en la administración de justicia mediante el aumento de la transparencia.

45. El Relator Especial señaló que, si bien no existía una obligación internacional claramente establecida de recopilar datos sobre el origen étnico, el marco jurídico de los derechos humanos establecía el mandato firme de que se reúnan esos datos como requisito para luchar eficazmente contra la discriminación y lograr la realización universal de los derechos humanos en la sociedad. El Estado tiene el deber de asegurar la igualdad, lo cual se debe interpretar en el sentido de que incluye el deber de recopilar y analizar datos desglosados por origen étnico para identificar las desigualdades derivadas de la discriminación y remediar los desequilibrios. Los datos sobre el origen étnico se podrían considerar como un componente del derecho a la no discriminación. El derecho a no ser objeto de discriminación comprende el derecho a acceder a la información que podría servir de prueba de la discriminación y se podría argumentar que los datos desglosados por origen étnico forman parte de dicha información. Además, el acceso a una información adecuada y precisa podría tener un efecto de empoderamiento de los grupos tradicionalmente marginados y fomentar su participación en los procesos de adopción de decisiones, lo cual repercutiría positivamente en la realización de otros derechos.

46. El Relator Especial observa que los datos y las estadísticas todavía requieren más trabajo y atención en el marco del mandato. Sin datos ni estadísticas no sería posible determinar con exactitud los progresos o su ausencia en ningún país. Las herramientas para recopilar esos datos y estadísticas, así como el uso que se podría hacer de ellos, forman parte de la labor sustancial que queda por hacer.

IV. Desafíos de la lucha contra el racismo y la xenofobia en el contexto de la lucha contra el terrorismo

47. En esta sección, el Relator Especial presenta algunos de los desafíos relacionados con la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación en el contexto actual de la lucha contra las amenazas terroristas. El Relator Especial recuerda que el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 7/34, exhortó al titular del mandato a que examinara esta cuestión e informara al respecto. A tal fin, el Relator Especial examinará la manera en que la incitación al odio y las medidas adoptadas por algunos Gobiernos pueden haber

alimentado el racismo, la xenofobia y la discriminación contra personas o grupos por razón de su origen étnico, religión o situación migratoria en el contexto de la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial examinará también algunas medidas jurídicas y políticas fundamentales adoptadas para combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación en el contexto de la lucha contra el terrorismo, así como algunos ejemplos de buenas prácticas que se han iniciado para eliminar el racismo, la xenofobia y la discriminación en ese contexto. Hará una evaluación más detallada de la cuestión en su próximo informe temático que se presentará a la Asamblea General más adelante a lo largo del año.

A. Aumento del extremismo político y de la incidencia de delitos y violencia de odio racista y xenófobo

48. El Relator Especial ya ha destacado la relación directa entre el aumento de la disparidad económica y el crecimiento de los partidos populistas xenófobos. Desde los años noventa, la desigualdad de los ingresos ha aumentado en un 9% en los países desarrollados y un 11% en los países en desarrollo⁸. Con el comienzo de las crisis económicas en todo el mundo, los partidos populistas obtuvieron cada vez más apoyo mediante la capitalización de las preocupaciones de los electores por las cargas financieras de la migración y su creencia de que los migrantes se dedicaban a la delincuencia, quitaban empleos a los nacionales, constituían una amenaza para la identidad nacional o tenían prácticas religiosas incompatibles con las sociedades modernas⁹. Igualmente preocupante es el efecto de contagio, en el que los partidos más tradicionales adoptan posturas más duras sobre temas como la seguridad, la migración y la integración para contrarrestar el surgimiento de partidos populistas de derechas¹⁰.

49. Dos tendencias que se intensificaron a nivel mundial tras los recientes ataques terroristas, la proliferación de la retórica antimusulmana y el surgimiento de partidos extremistas de derechas, han llevado a una atmósfera de temor hacia los musulmanes en países donde los musulmanes se asocian a una raza o se consideran extranjeros. Para los musulmanes y las personas percibidas como musulmanas que viven en esos países, esas tendencias han dado lugar a un aumento de las experiencias de racismo y xenofobia. Al mismo tiempo, los incidentes de odio antisemita también han aumentado.

50. Recientemente, en Europa, un miembro de un partido populista de derechas ha estado llevando a cabo una campaña política y liderando las encuestas de opinión pidiendo la prohibición de la inmigración de musulmanes y utilizando adjetivos despectivos para calificarlos¹¹. Otro partido populista de derechas sostenía en el Parlamento que los inmigrantes deberían celebrar las fiestas religiosas locales para convertirse en parte de la nación¹².

51. En un país de Europa Oriental, la Constitución nacional fue objeto de una reforma para incluir la especificación del carácter cristiano de la nación¹³. Al parecer, un gobierno y los medios de comunicación crearon una campaña centrada en las diferencias entre los cristianos y los musulmanes, perpetuando estereotipos negativos contra los musulmanes y describiéndolos como personas peligrosas¹⁴. Eso se sumaba a la ya preocupante situación de los actos y las actitudes antisemitas. En otro país de Europa Oriental, la retórica contra los

⁸ Véase A/HRC/31/60, párr. 6.

⁹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), *The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis* (2013), pág. 7.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 17.

¹¹ Véase www.bbc.com/news/world-europe-39016179.

¹² Véase <https://perma.cc/66TY-8UMS> (en danés).

¹³ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE-OIDDH), “Reunión de investigación: Incidentes motivados por el odio contra migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en la región de la OSCE” (Varsovia, diciembre de 2015) (en lo sucesivo, “Informe sobre la reunión de investigación sobre la región de la OSCE”).

¹⁴ *Ibid.*

refugiados iba en aumento, y se describía negativamente a los refugiados como personas que llevaban enfermedades al país¹⁵.

52. El Relator Especial está preocupado por que, en un país del Oriente Medio, la volátil situación entre la mayoría y la minoría se ha deteriorado con el surgimiento del terrorismo internacional. El Parlamento, invocando una fuerte retórica antiterrorista y alineando a la minoría del país y sus aspiraciones políticas en la región con las del islamismo radical, ha aprobado varias enmiendas a las leyes primarias del país para luchar contra el terrorismo¹⁶. En un país mediterráneo, donde la población musulmana es aproximadamente el 18% de la población total, la islamofobia está muy extendida en el discurso público y varios políticos de los principales partidos dirigen ataques abiertos contra los musulmanes y los presentan como invasores sin ningún fundamento legal para solicitar asilo en el país.

53. El Relator Especial tuvo conocimiento de que, en algunos países latinoamericanos, el aumento de la retórica islamófoba, tanto en la política como en los medios de comunicación, ha reflejado la tendencia mundial del sentimiento antimusulmán, lo que ha llevado a la estigmatización y el temor de las comunidades musulmanas que han vivido en la región desde hace mucho tiempo. Una fuente popular de noticias de un país sudamericano publicó un artículo en el que se afirmaba que más de la mitad de los musulmanes en el mundo estaban radicalizados.

54. En la región de Asia y el Pacífico, también se informó de representaciones negativas de las minorías étnicas. El Gobierno de un país asiático transmitió la imagen de un grupo étnico musulmán minoritario como influenciado por organizaciones terroristas extranjeras, lo cual exacerbó las ya tensas relaciones entre la minoría étnica y la mayoría¹⁷. En un país del sudeste asiático, se describe igualmente a los musulmanes como extranjeros y peligrosos en el discurso nacional dominante¹⁸. En las recientes elecciones parlamentarias de 2016 en un país del Pacífico Sur, un partido que se presentaba en una plataforma nacionalista de extrema derecha y que utilizaba una retórica antimusulmana cosechó inesperadamente importantes resultados en el Parlamento, lo cual le dio poder de negociación con el partido gobernante¹⁹.

55. A raíz del aumento del temor al terrorismo a menudo vinculado con medidas antiterroristas y retórica negativa respecto de la identidad musulmana, se intensificó una ola de delitos de odio contra musulmanes o personas percibidas como musulmanas en países donde la identidad musulmana se asocia a una raza o se considera extranjera.

56. El Relator Especial está profundamente preocupado por que se han cometido delitos de odio en un país de Europa Occidental contra solicitantes de asilo. En 2016, esos ataques xenófobos, que incluían ataques incendiarios contra instalaciones de recepción, casi se duplicaron con respecto al año anterior²⁰.

57. En América del Sur, la islamofobia se manifiesta predominantemente en forma de insultos xenófobos y actos de agresión contra los musulmanes. Ello es especialmente así inmediatamente después de los ataques terroristas que reciben una amplia cobertura por la televisión. Por ejemplo, hubo un fuerte aumento de los delitos de odio contra los musulmanes tras los ataques terroristas de 2015²¹.

58. El Relator Especial está vigilando la represión de larga data de una minoría étnica en un país asiático, que el Gobierno ha justificado cada vez más como una medida de lucha contra el terrorismo. Tras un ataque que mató a agentes de la policía de fronteras en 2016,

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Véase <https://perma.cc/76SD-KUT3>.

¹⁷ Véase <https://perma.cc/HM25-LEM7>, <https://perma.cc/AF83-24QE> y www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=54cf83b51b&skip=0&query=world%20report%202015%20&coi=CHN.

¹⁸ Véase <https://perma.cc/G8AF-3QYF>.

¹⁹ Véase <https://perma.cc/AF4A-AGWM> y <https://perma.cc/X5H8-5LED>.

²⁰ Véase <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime-november-2016>.

²¹ Véase <https://perma.cc/EU7R-M9B7> (en portugués).

el Gobierno tomó represalias con una violenta contrainsurgencia, en la que se quemaron aldeas y se golpeó, violó o mató a centenares de civiles²².

59. El Relator Especial expresó preocupación por la situación de una minoría étnica en un país de África Oriental. En respuesta a una serie de ataques terroristas, el Gobierno puso en marcha una operación para aumentar la vigilancia de las minorías étnicas y las comunidades musulmanas²³. Se desplegó a más de 6.000 policías en un barrio, donde las fuerzas asaltaron casas y detuvieron y encarcelaron arbitrariamente a unas 4.000 personas, la mayor parte de la minoría étnica del país²⁴. También se han producido casos de ejecuciones extrajudiciales de sospechosos de terrorismo por parte de la unidad antiterrorista del país y la policía²⁵.

B. Xenofobia y racismo en las políticas de inmigración y control fronterizo

1. Libertad de circulación

60. Las políticas agresivas de lucha contra el terrorismo han afectado de manera desproporcionada a la población de los países árabes, restringiendo considerablemente su libertad de circulación. En un país de Europa Occidental, centenares de personas han sido objeto de prohibiciones administrativas de salir del país o entrar en él desde 2015²⁶. El Relator Especial está preocupado por que las autoridades a menudo justifican esas órdenes con retórica antiterrorista²⁷.

61. Recientemente, en enero de 2017, se dictó un decreto en un país, que suspendió el Programa de Admisión de Refugiados durante 120 días, lo suprimió indefinidamente para los refugiados de un país determinado y prohibió la entrada en el país de nacionales de siete países de mayoría musulmana por motivos de seguridad nacional²⁸. Sin embargo, los tribunales dictaminaron que había escasas pruebas de que la prohibición fuera beneficiosa de alguna manera. Aunque el programa de refugiados permanece congelado, un tribunal de apelaciones ha confirmado la suspensión de la prohibición de viajar²⁹.

2. Nacionalidad

62. Varios países de Europa Occidental han modificado la legislación para facilitar la retirada de la nacionalidad a los ciudadanos de los que se sospeche que están involucrados en actividades relacionadas con el terrorismo³⁰. En casos más extremos, nuevas enmiendas permiten la retirada de la nacionalidad de los ciudadanos mientras se encuentren en el extranjero o sin autorización judicial previa³¹.

63. En casi todos los países con medidas para la retirada de la nacionalidad, el Gobierno se asegura de que esta no convierta a la persona en apátrida³². Sin embargo, el Relator

²² Véase <https://www.hrw.org/news/2016/12/21/burma-rohingya-recount-killings-rape-and-arson>.

²³ Jeremy Lind, Patrick Mutahi y Marjoke Oosterom. *Tangled Ties: Al-Shabaab and Political Volatility in Kenya*. Informe probatorio núm. 130, Addressing and Mitigating Violence (Instituto de Estudios de Desarrollo, abril de 2015), pág. 25.

²⁴ Véase www.hrw.org/news/2014/05/12/kenya-end-abusive-round-ups.

²⁵ Véase www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2015_web.pdf.

²⁶ Véase Amnistía Internacional, "Upturned lives: the disproportionate impact of France's state of emergency" (2016). Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/3364/2016/en>.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Véase <https://perma.cc/7245-GKMC>; también <https://perma.cc/L4HZ-RXAT>.

²⁹ Tribunal de Apelaciones del Noveno Circuito de los Estados Unidos, *State of Washington v. Trump*, orden *per curiam* núm. 17-35105, dictada el 7 de febrero de 2017.

³⁰ Véase Amnistía Internacional, "Upturned lives" (2016).

³¹ Véase <https://perma.cc/5B72-2F9C>; y <http://eprints.lse.ac.uk/69460/>.

³² *Ibid.*

Especial ha constatado que un país ha legislado sobre la retirada de la ciudadanía a nacionales nacidos en el extranjero que solo posean la ciudadanía que se les esté retirando³³.

3. Trato dado a los refugiados y los solicitantes de asilo

64. En respuesta al temor al terrorismo por la afluencia de refugiados, muchos países han adoptado medidas xenófobas para evitar la entrada de solicitantes de asilo. El Relator Especial documentó ejemplos de países de Europa Occidental que no están actuando plenamente en conformidad con el principio de no devolución del derecho internacional y están expulsando a personas identificadas como amenazas a la seguridad nacional, aunque sea probable que sufran persecución grave cuando regresen a su país de origen. En un país, se ejecutó una orden de expulsión a pesar de que el órgano de apelación de protección del propio país había determinado que la persona expulsada corría el riesgo de ser torturada si regresaba a su país de origen³⁴.

65. El Relator Especial tuvo conocimiento de que un país de Europa Oriental había intentado evitar la entrada de refugiados invocando un estado de emergencia y facultando a la policía y el ejército para que prestaran apoyo a la autoridad en materia de asilo en el establecimiento de procedimientos fronterizos acelerados en las “zonas de tránsito” y limitando el examen judicial de las resoluciones de asilo dictadas por la Oficina de Inmigración y Nacionalidad³⁵. Al mismo tiempo, se modificó el Código Penal del país para penalizar la entrada irregular en el país de refugiados y migrantes por su frontera meridional, se previeron numerosas sanciones, incluidas penas de prisión y la expulsión obligatoria, y se condenó penalmente a algunos refugiados³⁶.

66. El Relator Especial observa que, en mayo de 2016, citando preocupaciones de seguridad nacional, el Gobierno de un país de África Oriental anunció el cierre de un gran campamento de refugiados y la expulsión de los refugiados a sus países de origen³⁷. Sin embargo, el tribunal superior del país declaró esa decisión nula de pleno derecho³⁸. El tribunal sostuvo que el cierre del campamento sería ilegalmente discriminatorio porque estaba destinado a los refugiados de una minoría étnica³⁹.

67. El Relator Especial observa con preocupación que, en la región de Asia y el Pacífico, el temor a los musulmanes se ha manifestado también en políticas inhumanas contra los refugiados musulmanes de países devastados por la guerra que están detenidos en centros de detención extraterritoriales donde se han documentado violaciones de los derechos humanos⁴⁰.

C. Repercusiones de la legislación excesiva de lucha contra el terrorismo en los derechos humanos de las minorías raciales y las personas percibidas como extranjeras

68. Aparte de los efectos de marginación del discurso y la legislación xenófobas, muchos países han aprobado leyes con definiciones vagas de terrorismo. Esas medidas excesivamente amplias han conducido, en algunos casos, a la violación de los derechos humanos fundamentales.

69. En algunos países europeos, ha aparecido una terminología vaga en los códigos legales, que hace que los límites a la libertad de expresión no estén claros. Términos generales como “glorificación”, “provocación pública” y “apología del terrorismo” han

³³ Victoria Parsons, “Theresa May deprived 33 individuals of British citizenship in 2015” (Bureau of Investigative Journalism, 21 de junio de 2016).

³⁴ Amnistía Internacional, “Upturned lives” (2016).

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Véase www.refugeesinternational.org/advocacy-letters-1/2017/2/9/dadaab?rq=dadaab.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Véase www.amnesty.org/en/documents/asa12/4934/2016/en/.

comenzado a aparecer en acusaciones de incitación al terrorismo⁴¹. Estas vagas leyes penales han surgido de los esfuerzos de las iniciativas populistas de derechas en respuesta directa al temor a la radicalización musulmana. Un país de Europa Occidental ha suprimido el requisito de que la incitación suponga el riesgo real de que se cometa un delito relacionado con el terrorismo⁴².

70. El Relator Especial está preocupado por que varios países africanos también han aprobado leyes vagas y amplias de lucha contra el terrorismo⁴³. Las definiciones ambiguas de terrorismo y las leyes de gran alcance han permitido a esos países criminalizar el ejercicio de las libertades fundamentales, la oposición política o social pacífica y otros actos legítimos⁴⁴.

71. La aplicación de políticas tan amplias de lucha contra el terrorismo ha dado lugar a la conculcación de los derechos y la estigmatización de una minoría étnica en América Latina, donde la legislación de lucha contra el terrorismo se ha aplicado contra una población indígena que trata de reivindicar sus tierras ancestrales y su derecho a la libre determinación⁴⁵. La calificación de los miembros de esa población indígena como terroristas, tanto en los medios de comunicación como en el discurso político, constituye un obstáculo importante para la realización de sus derechos sobre su territorio ancestral y a la libre determinación y ha dado lugar a la violencia selectiva y el uso de una fuerza excesiva contra esa comunidad por las fuerzas del orden⁴⁶.

D. Vigilancia de las minorías raciales y los grupos percibidos como extranjeros

72. En muchos países, la legislación excesivamente amplia ha permitido prácticas policiales contra las comunidades raciales y étnicas minoritarias. La vigilancia constante que sufren muchas comunidades minoritarias y de migrantes tiene un efecto escalofriante en la libertad de expresión y socava las relaciones interpersonales y familiares, así como la práctica religiosa.

73. El Relator Especial está preocupado por que, en un país de América del Norte, la policía de una ciudad importante lleva a cabo operaciones de vigilancia de la comunidad musulmana en los servicios en las mezquitas y la entrada a esos templos y elabora informes diarios sobre personas musulmanas⁴⁷. Esa vigilancia no ha permitido nunca obtener información de inteligencia sobre la que se pudiera actuar y el asunto ha sido llevado a los tribunales⁴⁸.

74. En un país de Asia Oriental, donde el 90% de los musulmanes ha nacido en el extranjero⁴⁹, un amplio programa de vigilancia de los musulmanes ha tenido un efecto desproporcionado en los migrantes⁵⁰. Una investigación mostró que la policía estaba creando datos parecidos a los de un currículum sobre musulmanes y había vigilado a 72.000 personas de países de mayoría musulmana para recopilar su información personal.

⁴¹ Bibi van Ginkel, "Incitement to terrorism: a matter of prevention or repression?", documento de investigación del Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo (agosto de 2011). Véase también www.nytimes.com/2016/02/25/world/europe/spain-europe-protest-free-speech.html.

⁴² Amnistía Internacional, "Upturned lives" (2016).

⁴³ Véase www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human_rights/counterterrorism_human_rights_advocacy.authcheckdam.pdf; también www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf.

⁴⁴ Véase www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf.

⁴⁵ Chile, Ley núm. 18314, de 16 de mayo de 1984.

⁴⁶ Véase A/HRC/25/59/Add.2.

⁴⁷ Véase www.aclu.org/other/factsheet-nypd-muslim-surveillance-program?redirect=factsheet-nypd-muslim-surveillance-program.

⁴⁸ Véase <http://newyork.cbslocal.com/2015/11/19/bratton-muslim-monitoring/>.

⁴⁹ Véase www.aljazeera.com/focus/hajj/2009/11/2009111011825150196.html.

⁵⁰ Véase <https://perma.cc/8BSB-V7DL>.

Un alto tribunal estimó más adelante que esas violaciones de la intimidad eran legales porque eran “necesarias e inevitables” para protegerse contra el terrorismo⁵¹.

75. El Relator Especial observó una tendencia similar en toda Europa Occidental. Por ejemplo, la Ley de Vigilancia de 2015 de un país de Europa Occidental faculta al Primer Ministro para autorizar el uso de medidas de vigilancia, como la intervención de las llamadas por teléfonos móviles y las cajas negras de los proveedores de servicios de Internet, con el fin de proteger los intereses de la política exterior, sin ningún tipo de autorización judicial previa⁵². Más recientemente, con el objetivo de prevenir el terrorismo, ese mismo país amplió la vigilancia a los sospechosos de “asociación” con alguien que pudiera constituir una amenaza⁵³.

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

76. El Relator Especial señala a la atención los diversos marcos jurídicos y normativos internacionales, regionales y nacionales que se han adoptado para frenar el racismo y la xenofobia en la lucha contra el terrorismo.

1. Normas internacionales

77. En la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se pide 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 circular libremente y a elegir su residencia, el derecho a salir de cualquier país y el derecho a una nacionalidad (art. 5 d) i), ii) y iii))⁵⁴.

78. Asimismo, en la Declaración y el Programa de Acción de Durban se insta a los Estados a que adopten medidas para poner fin a la xenofobia y la discriminación racial contra, entre otros, los migrantes, los refugiados y los pueblos indígenas⁵⁵. En el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia se exhorta a los Estados a que adopten medidas para eliminar el discurso de odio y las prácticas discriminatorias basadas en la nacionalidad, el origen étnico, la religión o las creencias⁵⁶.

79. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 60/288, es el primer marco general, colectivo y aprobado internacionalmente para abordar el problema del terrorismo en todo el mundo. Su objetivo es equilibrar la defensa de los derechos humanos y el respeto del estado de derecho en la lucha contra el terrorismo⁵⁷. En el plan de acción que acompaña a la Estrategia se reconoce que cualquier medida adoptada para prevenir y combatir el terrorismo debe cumplir el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, y en particular el derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

80. El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo se ha referido en varios de sus informes a las medidas destinadas a asegurar el respeto de los derechos humanos de todos y el estado de derecho, que son uno de los temas de acción de la Estrategia. Los Estados Miembros resolvieron abordar las condiciones estructurales propicias para la propagación del terrorismo, incluidos los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Véase www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf.

⁵⁵ Véase www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf.

⁵⁶ Véase www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Rabat_draft_outcome.pdf.

⁵⁷ Véase A/60/825.

víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la falta de estado de derecho y las violaciones de los derechos humanos, la discriminación étnica, nacional y religiosa, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza. Pidieron que se adoptaran medidas para abordar esas condiciones, reconociendo al mismo tiempo que ninguna de ellas excusaba o justificaba los actos de terrorismo.

81. El Relator Especial opina que la Estrategia proporciona un marco apropiado para que los Estados velen por un equilibrio entre las medidas efectivas de lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos. Observa que las medidas propuestas en el plan de acción no son contradictorias, sino más bien objetivos complementarios y que se refuerzan mutuamente, lo que permitiría a los Estados defender el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo.

82. El Relator Especial destaca la resolución 61/171 de la Asamblea General, sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, en la que se reafirma que las medidas de lucha contra el terrorismo 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. Destaca también la resolución 63/185 de la Asamblea General, en la que se exhorta a los Estados a que no recurran a perfiles basados en estereotipos fundados en motivos de discriminación raciales, étnicos o religiosos.

2. Normas regionales

83. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa (art. 14) y su Protocolo núm. 12 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 el combate 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 los reglamentos o su aplicación no den lugar a discriminación⁵⁸. Recomienda también que los Estados velen por que su legislación nacional incluya expresamente el derecho a no ser objeto de discriminación racial entre los derechos sobre los que no se puede hacer ninguna excepción, ni siquiera en estado de emergencia⁵⁹.

84. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece el derecho a la no 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, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos declara, en relación con las libertades fundamentales, que “los Estados no utilizarán la lucha contra el terrorismo como pretexto para restringir las libertades fundamentales [...]” (pág. 14)⁶⁰.

85. La Organización de los Estados Americanos ha aprobado varios instrumentos para combatir el racismo y la xenofobia, el más importante de los cuales es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Más concretamente, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia dispone que los Estados partes garantizarán que la adopción de medidas de cualquier tipo, incluidas aquellas en materia 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

86. El Relator Especial observa que, al promulgar legislación contra el terrorismo, muchos Estados han utilizado mecanismos de revisión para asegurarse de que sea

⁵⁸ Véase la quinta recomendación a los Gobiernos de los Estados miembros.

⁵⁹ Véase la sexta recomendación a los Gobiernos de los Estados miembros.

⁶⁰ Véase www.achpr.org/files/instruments/principles-guidelines-countering-terrorism/principles_and_guidelines_on_human_and_peoples_rights_while_countering_terrorism_in_africa.pdf.

compatible con las normas de derechos humanos. Algunos Estados también han incluido cláusulas de extinción en sus leyes contra el terrorismo, que requieren la renovación para permanecer en vigor⁶¹. El Relator Especial seguirá examinando y revisando las normas nacionales destinadas a combatir el racismo y la xenofobia en el contexto de la lucha contra el terrorismo en su próximo informe temático que presentará a la Asamblea General más adelante a lo largo del año.

F. Buenas prácticas

87. A pesar de la preocupante tendencia hacia la retórica y las políticas racistas y xenófobas en respuesta a los temores del terrorismo, algunos países han adoptado medidas concretas y eficaces para combatir el racismo y la xenofobia.

88. Por ejemplo, con el fin de contrarrestar el sentimiento islamóforo causado, en parte, por la gran afluencia de refugiados sirios y el temor de un ataque terrorista, la Argentina ha preparado un plan de concienciación y capacitación para todas las escuelas. El plan está dirigido a combatir la ignorancia sobre el islam y los musulmanes enseñando a los estudiantes la historia del islam y las creencias musulmanas y dilucidando los prejuicios que han llevado a la asociación de los musulmanes y los árabes con el terrorismo⁶².

89. El Relator Especial tuvo conocimiento de que Grecia había formulado recomendaciones para combatir la violencia racista y xenófoba cada vez mayor dentro de sus fronteras, entre otras cosas mediante “una mejor formación de la policía y el poder judicial en relación con los delitos racistas”⁶³. España ha preparado un proyecto para capacitar a las fuerzas policiales y de seguridad nacionales y locales sobre la identificación de los incidentes racistas y xenófobos⁶⁴.

90. Además de la capacitación del personal nacional de policía, seguridad y control fronterizo, los Gobiernos han tratado de ayudar a la integración social de los inmigrantes y los refugiados. Se informó al Relator Especial de que, en Dinamarca, el gobierno municipal de Aarhus decidió que no penalizaría el retorno de los ciudadanos que habían abandonado el país para luchar en la República Árabe Siria, sino que los ha acogido con instrumentos y apoyo para rehabilitarlos y reintegrarlos en la sociedad⁶⁵.

91. En Portugal, el Gobierno ha establecido un programa para facilitar la integración de los migrantes en el mercado de trabajo con el fin de evitar las consecuencias negativas del desempleo de larga duración para los nacionales y los migrantes⁶⁶.

92. Se alentó al Relator Especial a que tomara conocimiento de que el Gobierno del Canadá había aprobado recientemente legislación que permitía a los ciudadanos canadienses patrocinar a refugiados y prestar asistencia y apoyo para ayudar a los refugiados a integrarse en la nueva sociedad⁶⁷.

V. Conclusión

93. Al Relator Especial le gustaría agradecer al Consejo de Derechos Humanos y los Estados Miembros el privilegio y la oportunidad que ha tenido de desempeñar sus funciones. Durante su mandato, el Relator Especial abordó múltiples aspectos del racismo y la intolerancia, desde el establecimiento de perfiles raciales en la aplicación de la ley y la prevención del racismo, la discriminación racial y la intolerancia conexas hasta el racismo en Internet y los medios sociales, el racismo, la discriminación racial,

⁶¹ Véase A/HRC/16/51.

⁶² Véase www.lanacion.com.ar/1937158-capacitaran-a-alumnos-para-que-entiendan-de-que-se-trata-el-islam.

⁶³ Véase A/HRC/32/50/Add.1.

⁶⁴ Véase A/HRC/23/56/Add.2.

⁶⁵ Véase www.npr.org/sections/health-shots/2016/07/15/485900076/how-a-danish-town-helped-young-muslims-turn-away-from-isis.

⁶⁶ Véase http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_the_economic_crisis.pdf.

⁶⁷ Véase www.nytimes.com/2016/07/01/world/americas/canada-syrian-refugees.html.

la xenofobia y la intolerancia conexas en el deporte, la explotación de Internet para el reclutamiento y la incitación a la discriminación y la violencia racial, el papel de la educación y los datos y las estadísticas en la lucha contra el racismo, entre otros.

94. El Relator Especial visitó ocho países de África, Asia, Europa y América. Durante esas visitas, tuvo el privilegio de entablar un diálogo constructivo con funcionarios públicos sobre los desafíos encontrados, así como sobre los progresos realizados en la lucha contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia en sus países respectivos. Al Relator Especial le gustaría agradecer a los Gobiernos de los países que extendieron invitaciones y a los que aceptaron sus solicitudes de visita. El Relator Especial sigue preocupado por que algunos Estados todavía no han respondido favorablemente a las solicitudes de visita oficial de larga data de los titulares anterior y actual del mandato y los insta a que estudien la posibilidad de extender una invitación al titular del mandato de manera oportuna.

95. Dado el aumento del sentimiento xenófobo y del racismo a nivel mundial, como lo demuestra el aumento del populismo de derechas, el aumento de las manifestaciones de delitos de odio racistas y xenófobos y actitudes xenófobas y racistas en las medidas de inmigración y control fronterizo, el Relator Especial pone de relieve que la necesidad de seguir prestando estrecha atención a esas cuestiones es más pertinente que nunca.

96. Los esfuerzos para combatir las amenazas terroristas en todo el mundo han planteado serios desafíos a la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. Las estrictas medidas de inmigración y control fronterizo, las políticas antiterroristas excesivamente amplias y la vigilancia han contribuido a alimentar el racismo, la xenofobia y la discriminación racial. Por otra parte, el aumento de los delitos de odio y una plataforma renovada para la retórica populista de derechas, provocada por la desigualdad económica cada vez mayor, han dado lugar a la marginación de personas o grupos por razón de su origen étnico, religión o condición migratoria. En ese contexto, el Relator Especial se sintió obligado a examinar esas cuestiones e intercambiar información y consultar con los expertos y las partes interesadas pertinentes para proponer maneras de abordarlas. Ese será el tema de su informe final a la Asamblea General más adelante a lo largo del año.
