Naciones Unidas A/HRC/32/50

Asamblea General

Distr. general
13 de mayo de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
32º período de sesiones
Tema 3 de la agenda
Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

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

Nota de la Secretaría

En el presente informe, el Relator Especial se centra en el fenómeno de la xenofobia y su conceptualización, tendencias y manifestaciones.

El Relator Especial expresa la opinión de que, en el contexto de una grave crisis migratoria que exacerba los prejuicios y la discriminación y empeora la situación de los grupos vulnerables, para hacer frente a la crisis se necesita una definición clara de la xenofobia. El Relator Especial propone que se considere que existe xenofobia cuando se niegue a las personas la igualdad de derechos debido a la procedencia geográfica, real o percibida, de dichas personas o grupos, o a los valores, creencias y/o prácticas relacionadas con esas personas o grupos que los hagan parecer extranjeros o "foráneos". Esto puede ser explícito y obvio, como en el caso de la discriminación contra los migrantes o refugiados recientes, pero también puede estar vinculado menos directamente a la historia reciente de la migración y afectar a miembros de distintas comunidades que hayan convivido durante generaciones.

El Relator Especial expone los principales elementos que deben tenerse en cuenta para hacer más eficaces las políticas y medidas de lucha contra la xenofobia.

GE.16-07832 (S) 060616 080616
1607832

Se ruega reciclar

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

Índice

			Página
I.	Introducción		3
II.	Actividades del Relator Especial		3
	A.	Visitas a los países	3
	B.	Otras actividades	3
III.	Xenofobia		4
	A.	Marcos jurídicos y normativos internacionales y regionales	4
	B.	Definición de xenofobia	9
	C.	Tendencias y manifestaciones	12
IV.	Conclusión y recomendaciones		20
	A.	Diagnóstico local	21
	B.	Prevención	22
	C.	Promoción del diálogo social	22
	D.	Escala de la intervención	22
	E.	Complementariedad y coordinación de estrategias sectoriales	23
	F.	Examen y evaluación	24

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 25/32 del Consejo de Derechos Humanos. En él, el Relator Especial trata de aclarar el concepto de xenofobia, ofrece un panorama general de las diferentes normas y marcos aplicables que prohíben la xenofobia, que han sido adoptados a nivel regional, nacional e internacional, y analiza las manifestaciones de este fenómeno.

2. En todo el mundo, millones de personas viven fuera de sus países de origen. A muchos la migración les permite protegerse de las crisis, reducir la pobreza y obtener más beneficios e innovaciones, al tiempo que contribuye a la vida económica y social de los países de acogida. Sin embargo, con el incremento de los flujos migratorios la xenofobia y la discriminación xenófoba han aumentado también en todo el mundo. El Relator Especial observa que el derecho internacional no define la xenofobia ni la discriminación xenófobas. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban, de 2001, se reconoció que la xenofobia era una de las principales fuentes y formas contemporáneas de discriminación y conflicto, que requería atención urgente y una pronta acción de los Estados y la comunidad internacional. El presente informe se basa en una consulta de expertos celebrada en el Centro Africano para la Migración y la Sociedad de la Universidad de Witwatersrand en Johannesburgo (Sudáfrica) los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2015, en la que participantes de todas las regiones geográficas debatieron las manifestaciones de xenofobia en distintas regiones y subrayaron la necesidad de seguir investigando las estrategias para combatir la xenofobia, a fin de ayudar a las partes interesadas a arbitrar políticas y planes de acción eficaces.

II. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a los países

3. El Relator Especial desea dar las gracias a los Gobiernos de la Argentina, Australia y Marruecos por haber aceptado las fechas de las visitas para mayo y noviembre de 2016 y para principios de 2017, respectivamente. Espera recibir una invitación para visitar Fiji, el Japón y Sudáfrica en breve. El Relator Especial insta a los Estados a que respondan favorablemente a su solicitud de visita, sin no lo han hecho todavía.

4. El Relator Especial visitó Grecia del 4 al 8 de mayo de 2015 (véase A/HRC/32/50/Add.1). Expresa su agradecimiento al Gobierno griego por su pleno apoyo y cooperación en la preparación y realización de la visita, a pesar de los numerosos problemas económicos a que ha de hacer frente y a la actual crisis migratoria que afecta al país.

B. Otras actividades

5. El 5 de agosto de 2015 el Relator Especial hizo una declaración en la Segunda Conferencia de Derecho Anual en la Universidad Strathmore, en Nairobi. El 3 de noviembre de 2015, en ocasión de su intervención ante la Asamblea General de Nueva York, participó como orador principal en un acto especial para celebrar el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, con el título “Enfrentarse al silencio: perspectivas y diálogo sobre el racismo estructural contra los afrodescendientes en todo el mundo”. Los días 21 y 22 de noviembre de 2015 participó en una reunión sobre la discriminación y la religión, organizada en Estambul por el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos

y Derecho Humanitario. El 25 de noviembre de 2015 el Relator Especial participó en el octavo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que examinó la cuestión de las minorías en el sistema de justicia penal. El 26 de noviembre de 2015 participó en la conmemoración oficial del quincuagésimo aniversario de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, celebrada en Ginebra.

III. Xenofobia

A. Marcos jurídicos y normativos internacionales y regionales

1. Descripción general del marco jurídico internacional aplicable

6. El Relator Especial desea recordar que la definición que figura en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según la cual por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base, entre otras cosas, en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social. Estas disposiciones se aplican por igual a las minorías raciales y étnicas y a los ciudadanos extranjeros, entre los que se incluyen los migrantes.

7. Las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se aplican a todos, independientemente de la nacionalidad o de la condición de apátrida[1]. El artículo 2 dispone que cada uno de los Estados partes en el Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna por motivos de origen nacional o social, nacimiento o cualquier otra condición social, entre otros. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 15 (1986) sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, señaló que "la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros"[2].

8. En su observación general núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indicó que los no nacionales pueden sufrir "una discriminación sistémica en el ejercicio de los derechos que les confiere el Pacto"[3]. El Comité subrayó que "no se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto" por razones de nacionalidad o situación migratoria, señalando, por ejemplo, que todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible[4]. El Comité recalcó que los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son aplicables a los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica[5].

[1] Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 15 (1986) relativa a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, párr. 1.
[2] *Ibid.*, párr. 2.
[3] Véase el párr. 24.
[4] Véase el párr. 30.
[5] Véase el párr. 30.

9. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial define la discriminación racial como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. La Convención prohíbe a las legislaciones nacionales discriminar a cualquier nacionalidad en particular. Aunque los Estados partes puedan restringir un número limitado de derechos a los ciudadanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado, en su recomendación general núm. 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos, que "la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo". Según el artículo 2 de la Convención, los Estados partes se comprometen a incentivar a organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas. Asimismo, el artículo 4 insta a los Estados partes a condenar toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, declarando como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, y todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos, y declarando ilegales y prohibiendo las organizaciones que promuevan la discriminación racial e inciten a ella. Por último, en virtud del artículo 7 de la Convención los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha hecho hincapié en la obligación de los Estados de desmantelar estructuras discriminatorias y hacer frente a la discriminación intencionada. También ha recomendado que los Estados tomen medidas "para eliminar la discriminación contra los no ciudadanos en relación con las condiciones y requisitos laborales, incluidas las normas y prácticas de trabajo con fines o efectos discriminatorios"[6]. Además, el Comité ha subrayado que la Convención prevé la protección de los grupos raciales y étnicos que hoy son especialmente vulnerables a la discriminación motivada por la xenofobia[7].

10. Otros instrumentos internacionales prohíben expresamente la discriminación contra determinados grupos. En su recomendación general núm. 32 (2014) sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aclaró que la Convención se aplica necesariamente a la discriminación contra la mujer por razón de sexo o género, que afecta de manera desproporcionada a algunas mujeres por motivos de raza, origen étnico, religión o creencias, casta o cualquier otra condición[8]. En su recomendación general núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias (2008), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer hace un llamamiento expreso en pro de la no discriminación y la igualdad de derechos de las trabajadoras migratorias, destacando la

[6] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos, párr. 33.

[7] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 34 (2011) sobre la discriminación racial contra afrodescendientes, párr. 3; y recomendación general núm. 27 (2000) relativa a la discriminación de los romaníes, párr. 5.

[8] Véase el párr. 6.

doble repercusión de la discriminación y la xenofobia por motivos de género[9]. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 2, exige a los Estados partes que amplíen y hagan valer los derechos que confiere a todos los niños, sin discriminación por motivo de nacionalidad, origen étnico o social, nacimiento o cualquier otra condición del niño o de sus padres. En relación específicamente con la no discriminación de los niños indígenas, el Comité hace un llamamiento en favor de la eliminación de las actitudes y prácticas discriminatorias mediante la aplicación de medidas educativas y de información pública[10]. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se exhorta a los Estados a establecer mecanismos para la prevención y el resarcimiento de, entre otras cosas, toda forma de propaganda que tenga por fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos (art. 8).

11. Todos los marcos internacionales aplicables específicamente a los refugiados, los apátridas, los desplazados internos, los trabajadores migratorios, las mujeres y los niños contienen disposiciones pertinentes para combatir las formas de discriminación que pueden tener sus orígenes en la xenofobia. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares garantiza un nivel universal mínimo de protección de los derechos humanos, con independencia de la condición jurídica de los trabajadores migratorios. Los Estados partes tienen la obligación positiva de garantizar la igualdad de trato con los nacionales en cuestiones tales como las prestaciones de la seguridad social (art. 27), la detención (art. 17), la atención médica de urgencia (art. 28), y el derecho de acceso a la educación para los hijos (art. 30). Asimismo, todos los trabajadores migratorios tienen derecho a un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales en lo relativo a la remuneración y a las condiciones de trabajo y empleo (art. 25). El Comité sobre los Trabajadores Migratorios ha exhortado a los Estados partes a que adopten medidas eficaces, como la legislación relativa a los delitos motivados por prejuicios, para combatir todas las manifestaciones de racismo, xenofobia o formas conexas de intolerancia contra trabajadores migratorios y sus familiares.

12. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados prohíbe a los Estados partes discriminar a los refugiados por motivos de raza, religión o país de origen (art. 3). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha determinado que las actitudes negativas de la población hacia los refugiados y otros ciudadanos extranjeros en situación de vulnerabilidad ponen en peligro las iniciativas de protección de esos grupos, y ha pedido que se promulguen leyes sobre los delitos motivados por prejuicios y se adopten medidas para promover la tolerancia, en el marco de la lucha contra la xenofobia.

13. El artículo 3 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas prohíbe la discriminación contra los apátridas por motivos de raza, religión o país de origen. El artículo 9 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia prohíbe a los Estados partes privar de su nacionalidad a cualquier persona o grupo de personas por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos. Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los desplazados internos "no serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos".

14. Varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo también prohíben la discriminación, en particular el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), que protege a todos los trabajadores, nacionales y no nacionales, de la discriminación en lo relativo a la igualdad de oportunidades de empleo u ocupación. El

[9] Véase el párr. 14.

[10] Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 11 (2009) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, párrs. 27 y 29.

Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97) prohíbe la discriminación contra los trabajadores migrantes por motivos de nacionalidad (art. 6). El artículo 3 de este mismo Convenio impone al Estado la obligación de tomar todas las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración y la inmigración que pueda inducir a error. El Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) obliga al Estado a tener en cuenta las vulnerabilidades particulares de los empleados domésticos inmigrantes frente a las prácticas discriminatorias.

2. Marcos jurídicos y normativos

a) Sistema interamericano

15. La Organización de los Estados Americanos dispone de importantes instrumentos jurídicamente vinculantes que son fundamentales para la lucha contra la xenofobia y sus manifestaciones. La Carta de la Organización de los Estados Americanos proclama los derechos fundamentales de la persona humana sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

16. El artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) obliga a los Estados partes a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna por motivos de origen nacional o social (art. 3).

17. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la xenofobia surge con más fuerza en sociedades de la región que reciben a trabajadores extranjeros y ya están estratificadas en divisiones raciales y étnicas. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado que la protección regional de los derechos humanos es importante para los migrantes que puedan ser víctimas de la xenofobia y sus manifestaciones, y ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los migrantes irregulares y la necesidad de que los Gobiernos adopten medidas especiales para garantizar su protección[11]. En su opinión consultiva de 2003 relativa a la condición jurídica y los derechos de los migrantes indocumentados, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que todos los no ciudadanos, independientemente de su condición o su situación migratoria, tenían derecho a disfrutar del derecho a la no discriminación y a la igualdad como ciudadanos.

18. La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia prohíbe expresamente a los Estados partes adoptar cualquier medida de seguridad nacional que sea directa o indirectamente discriminatoria (art. 8). Esta Convención, que se aprobó en 2013, aún no ha entrado en vigor, porque ninguno de los signatarios la ha ratificado hasta ahora. El Parlamento Latinoamericano ha promulgado una ley que obliga a los Estados a adoptar medidas para prevenir la xenofobia, proteger los derechos de los trabajadores independientemente de su situación migratoria, y garantizar los derechos políticos, sociales y culturales de los trabajadores migratorios y de sus familias. Esta ley no es vinculante para los Estados miembros hasta tanto no se

[11] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Nadege Dorzema vs. República Dominicana* (resumen oficial), 24 de octubre de 2012.

transfiera al nivel nacional[12]. El Relator Especial recomienda que los Estados miembros aprueben estos instrumentos.

b) África

19. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos[13] dispone en su artículo 2 que "toda persona tiene derecho al disfrute de los derechos y libertades... sin distinción alguna por motivos de raza, etnia, color, sexo, idioma, religión, opinión política o cualquier otra opinión de origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación". Asimismo, el artículo 28 establece que "todo individuo tendrá el deber de respetar y considerar a sus semejantes sin discriminación, y de mantener relaciones encaminadas a promover, salvaguardar y fortalecer el respeto y la tolerancia mutuos", de cara a la promoción de la solidaridad en las sociedades.

20. El artículo 4 de la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (Convención de la OUA de 1969) establece que las disposiciones de la Convención serán aplicables a "todos los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas". La Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) prohíbe la discriminación contra los desplazados internos "en el disfrute de los derechos o libertades por motivo de que son desplazados internos"[14]. La Convención de Kampala insta a los Estados partes a impedir los desplazamientos arbitrarios mediante la prevención de "la exclusión política, social, cultural y económica y la marginación, que son susceptibles de causar el desplazamiento de las poblaciones o de las personas en virtud de su identidad social, religión u opinión política"[15].

c) Europa

21. El artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) y el artículo 1 de su Protocolo núm. 12 instan a los Estados partes a asegurar el goce de los derechos "sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación". El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha pedido a los Estados miembros que tengan debidamente en cuenta la finalidad racista o xenófoba en la comisión de delitos, cuando procedan a la determinación final de las penas[16]. El Tribunal ha insistido en que los Estados partes deben investigar y aprobar sanciones con respecto a actos racistas o xenófobos[17].

22. El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 1995, exhorta a los Estados partes a "proteger a las personas que puedan ser objeto de amenazas o de actos de discriminación, de hostilidad o de violencia a consecuencia de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa". Además, la Convención europea sobre la condición jurídica de los trabajadores migrantes insta a los signatarios a eliminar la discriminación en la legislación nacional a fin de garantizar la igualdad de trato a los trabajadores migrantes.

[12] Parlamento Latinoamericano, *Proyecto de ley marco sobre migración en América Latina y el Caribe: trabajadores, familias y grupos vulnerables* (arts. 4, 5, 6, 10, 11 y 15). Puede consultarse en http://www.parlatino.org/es/proyecto-leyes-marcos) (consultado el 10 de mayo de 2016).

[13] Puede consultarse en www.achpr.org/instruments/achpr (consultado el 10 de mayo de 2016).

[14] Véase el art. 9.

[15] Véase el art. 3.

[16] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Nachova and others v. Bulgaria* (núms. 43577/98 y 43579/98), 6 de julio de 2005; y *Stoica v. Romania* (núm. 42722/02), 4 de marzo de 2008.

[17] *Ibid.*

23. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia ha subrayado la necesidad de que los Estados adopten disposiciones penales, civiles y administrativas que combatan expresamente el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia[18]. La Comisión ha exhortado a los Estados miembros a que creen órganos especializados de asesoramiento, supervisión y reclamación a nivel nacional para combatir esos prejuicios[19].

24. La Directiva de la Unión Europea sobre Igualdad Racial[20] prohíbe la discriminación tanto directa como indirecta en los Estados miembros por motivos de origen racial o étnico, en lo relativo al empleo y el acceso a otros servicios sociales tales como la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria, las ventajas sociales, y la oferta de bienes y servicios. En noviembre de 2008, el Consejo de Europa aprobó la Decisión marco relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, que tiene por objeto armonizar el derecho penal sustantivo sobre los delitos racistas y xenófobos. Se trata de asegurar que un mismo comportamiento constituya un delito en todos los países de la Unión Europea y que ninguna persona pueda eludir su responsabilidad cambiando de jurisdicción.

25. La Directiva de servicios de comunicación audiovisual pide a los Estados miembros que se aseguren de que los servicios de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual no contengan ninguna incitación al odio por razón de raza, sexo, religión o nacionalidad. Además, los Estados miembros deben garantizar que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual cumplan el requisito de que las comunicaciones comerciales audiovisuales no atenten contra el respeto a la dignidad humana ni incluyan o fomenten cualquier discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual[21].

B. Definición de xenofobia

26. Como ya se ha señalado anteriormente, no hay ninguna definición jurídica de la xenofobia reconocida internacionalmente, ni siquiera en los diversos instrumentos de política internacionales y regionales destinados a combatir este fenómeno. En el plano internacional, la publicación conjunta de las Naciones Unidas realizada en el marco de los preparativos de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica), señaló que la definición de xenofobia y su relación con el racismo y la discriminación racial seguían siendo conceptos evolutivos[22]. El presente informe adopta el concepto de xenofobia que se propuso en dicha publicación, según el cual la xenofobia "denota un comportamiento específicamente basado en la percepción de que el otro es extranjero o procede de otra parte fuera de la comunidad o nación"[23].

27. Cabe señalar que esta publicación conjunta trata de hacer una distinción entre racismo y xenofobia, aunque reconoce que ambos conceptos se superponen en gran medida. De hecho, mientras que el racismo se ha definido como "una interpretación ideológica que confiere a cierta raza o grupo étnico una posición de poder por encima de otros sobre la

[18] Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación de política general núm. 1.
[19] Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación de política general núm. 2.
[20] Directiva 2000/43/CE del Consejo.
[21] Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación de política general núm. 15, párr. 51.
[22] Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia* (2001). Puede consultarse en www.unesco.org/most/migration/imrdx.pdf (consultado el 11 de mayo de 2016).
[23] *Ibid.*, pág. 2.

base de atributos físicos o culturales, así como de recursos económicos, y que conlleva relaciones jerárquicas en que la raza 'superior' ejerce el dominio y el control sobre los demás"[24], la xenofobia se ha descrito en los siguientes términos: "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...". En muchos casos es difícil diferenciar el racismo de la xenofobia, porque las diferencias en las características físicas se suelen presuponer para diferenciar al "otro" de la identidad común. Sin embargo, las manifestaciones de xenofobia también van dirigidas contra personas con idénticas características físicas, incluso con afinidad de parentesco, cuando estas llegan, regresan o emigran a Estados o demás zonas en que los nacionales las consideran foráneas[25].

28. La intersección entre la xenofobia y el racismo se da en la medida en que al otro (desde un punto de vista racial) también se le considera foráneo o extranjero y se le teme o se le percibe como una amenaza. Esta misma dinámica se produce con otros grupos que han sido históricamente discriminados por motivos de religión, origen étnico o nacional, sexo, orientación sexual o identidad de género. Los grupos subalternos tienen más probabilidades de ser objeto de xenofobia precisamente por estar "fuera" de la identidad comunitaria dominante. Una publicación conjunta de las Naciones Unidas de 2015 señaló que "los migrantes son particularmente vulnerables a la discriminación porque su origen étnico, raza o religión a menudo difieren de los de la mayoría de las personas del país anfitrión. Las mujeres migrantes suelen ser objeto de discriminación por múltiples motivos, en particular de sexo, origen étnico, religión y situación migratoria. Cada vez hay más datos sobre el racismo y la xenofobia de que son víctimas en los países de destino las poblaciones migrantes procedentes de otras culturas"[26].

29. En concreto, la xenofobia también debe entenderse como fenómeno originado en determinadas historias y proyectos políticos. Por ejemplo, en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, los Estados Miembros de las Naciones Unidas afirmaron que la trata de esclavos y el colonialismo son las principales causas y manifestaciones de xenofobia, así como de otras formas conexas de intolerancia. En consecuencia, los vestigios de la esclavitud, así como los sistemas de *apartheid* y colonialismo y el desplazamiento o genocidio de pueblos indígenas en la creación del Estado-nación, son los puntos de intersección que hay que tener en cuenta cuando se aborda el fenómeno de la xenofobia, que dejaron a pueblos enteros marginados o fuera del proyecto nacional. Es importante evitar la presunción de que las historias de inclusión y de exclusión se registran principal o únicamente en el ámbito de los territorios nacionales. Uno de los legados del colonialismo son los sistemas de gobierno fragmentados de resultas de la exclusión y la desconfianza entre los ciudadanos. Los proyectos políticos relacionados con la construcción nacional o con la formación o mantenimiento de comunidades políticas a nivel regional también pueden generar una retórica xenófoba. Esta retórica, sobre todo cuando goza del apoyo de dirigentes políticos u otros, puede ser un factor de incitación de agresiones (u otros abusos) contra "personas ajenas", como quiera que se definan.

30. En la época actual caracterizada por la mayor movilidad, las manifestaciones de xenofobia son innumerables y, van en aumento de modo alarmante. Las formas cada vez más generalizadas de violencia física manifiesta, discursos de odio, y discriminación intencionada, encubierta y estructural tienen sus orígenes en la xenofobia. La xenofobia puede referirse a prejuicios expresados de palabra o con violencia de forma explícita o manifestarse mediante una amplia variedad de prácticas, políticas y estructuras

[24] *Ibid.*, págs. 1 y 2.
[25] *Ibid.*, pág. 2.
[26] Unión Interparlamentaria, OIT y ACNUDH, *Migration, Human Rights and Governance: Handbook for Parliamentarians No. 24* (2015), pág. 84.

discriminatorias. Aunque muchas formas de xenofobia están relacionadas con la exclusión de un territorio nacional, la xenofobia también puede manifestarse en iniciativas encaminadas a excluir a grupos de ciertas zonas de un país, de una ciudad o incluso de un barrio. También puede producirse en forma de intentos de negar a personas o a determinados grupos el acceso a servicios públicos o privados, así como a instituciones o recursos. Independientemente del modo en que se manifieste, la xenofobia vulnera los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, que constituyen el núcleo de las normas internacionales de derechos humanos.

31. Algunas condiciones socioeconómicas están estrechamente relacionadas, aunque no son determinantes, con sentimientos y actos xenófobos. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban se destacó, por ejemplo, que "la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas"[27] estaban estrechamente vinculados con la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. La escasez material, tanto percibida como real, acentuada por las crisis económicas, ha contribuido en algunos casos a la proliferación de manifestaciones de xenofobia, de modo que las "personas autóctonas" tratan de excluir a los "foráneos", a los que ven como competidores para la obtención de recursos públicos y privados que no merecen. Aunque estas condiciones pueden aumentar las probabilidades de xenofobia, no determinan su existencia o la forma que adopta.

32. Diversos agentes pueden contribuir a la discriminación xenófoba, como los individuos que actúan solos, los individuos que actúan de modo concertado a través de grupos informales, o los colectivos formales, entre los que pueden figurar organizaciones religiosas, políticas y económicas. Entre estos agentes se encuentran políticos, miembros de las fuerzas del orden y personal de control fronterizo, así como fuerzas de seguridad privadas e incluso personas pertenecientes a los medios de comunicación, que pueden contribuir a la estigmatización de determinados grupos. La xenofobia también puede estar integrada en marcos jurídicos y normativos, o en instituciones, que abriguen propósitos o surtan efectos discriminatorios contra quienes consideran "foráneos" o extranjeros, privándolos del disfrute de los derechos y libertades fundamentales.

33. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban, los Estados Miembros de las Naciones Unidas afirmaron que "la xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes del racismo contemporáneo" y que "las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los miembros de esos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenófobas y racistas"[28]. Los Estados Miembros destacaron la vulnerabilidad permanente de los africanos y los afrodescendientes, los asiáticos y las personas de ascendencia asiática y los pueblos indígenas, a la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. De hecho, la xenofobia a menudo obedece a otras formas de prejuicio y jerarquización, lo que significa que entre sus objetivos figurarán frecuentemente personas calificadas de foráneas por expresar determinadas características de género, trabajar en ciertos sectores económicos, pertenecer a un grupo de edad o poseer un nivel de ingresos determinados, o profesar creencias religiosas diferentes. El auge actual de sentimientos antimusulmanes en diferentes regiones del mundo pone de relieve la vulnerabilidad de las minorías religiosas en comunidades que las clasifican social o políticamente como foráneos. A este respecto, también cabe subrayar el histórico y persistente antisemitismo prevaleciente en algunas partes de Europa.

34. Las víctimas de la xenofobia y la discriminación xenófoba lo son por su condición, real o percibida, de extranjeros. Individuos o grupos pueden ser considerados extranjeros a

[27] Declaración y Programa de Acción de Durban, párr. 18.
[28] *Ibid.*, párr. 16.

causa de las categorías múltiples e interrelacionadas de raza, color, origen étnico, religión, origen nacional, linaje, nacionalidad, sexo, género, orientación sexual, clase social o idioma, entre otras. Por ello, muchas manifestaciones de discriminación xenófoba están prohibidas en virtud del derecho internacional, regional y nacional, en vigor que prohíbe la discriminación por estos motivos múltiples e interrelacionados. Aunque el derecho internacional y regional de los derechos humanos en vigor no emplee el término "discriminación xenófoba", por ello se entiende la forma de discriminación de que son víctimas los que son considerados "extranjeros" o "foráneos" en razón de motivos prohibidos de discriminación. Los marcos que se examinan a continuación se aplican a formas de discriminación directa e indirecta, y en algunos casos a estructuras discriminatorias que excluyen de forma ilegal a los no nacionales y a otras minorías que suelen ser víctimas de la xenofobia, en particular la islamofobia, el antisemitismo, la cristianofobia, la romanifobia, la afrofobia y otras formas conexas de intolerancia.

35. Los marcos para combatir la xenofobia y la discriminación xenófoba deben aplicarse teniendo en cuenta la vulnerabilidad de los grupos afectados. Si bien los Estados deben vigilar estrechamente los incidentes de discriminación contra una amplia variedad de grupos potencialmente vulnerables —entre otros, las minorías étnicas o religiosas, los migrantes y los refugiados—, las respuestas a esta discriminación deben concebirse y aplicarse de un modo que no haga de la diferencia un combustible adicional para nuevos abusos y en un fundamento para una mayor vulnerabilidad. Como ejemplo concreto de estos efectos adversos, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia señaló en su informe anual de 2014 que, en algunos países, la legislación contra el discurso de odio se había aplicado de forma desproporcionada contra las minorías étnicas y religiosas históricas que teóricamente debía proteger.

C. Tendencias y manifestaciones

36. Los movimientos de millones de personas, motivados por conflictos y situaciones de persecución pero también por la búsqueda de mejores oportunidades económicas y sociales, han transformado a muchas sociedades en todo el mundo. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, cerca de 244 millones de personas viven fuera de su país de nacionalidad, lo que supone un incremento del 41% con respecto al año 2000.

37. Con la migración, se ha observado una exacerbación de las tradicionales líneas de fractura establecidas en torno a la raza, el origen étnico, la religión, la identidad cultural y la procedencia geográfica, entre otras cosas. Con frecuencia, estas tensiones han provocado situaciones de discriminación, en particular de tipo xenófobo, y en ocasiones han desembocado en conflictos.

38. La xenofobia se manifiesta de múltiples formas que pueden 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 esos casos, actores estatales o privados agreden a un grupo de población —normalmente ciudadanos— con actos manifiestamente violentos o amenazas. A veces estos hechos han tomado la forma de un genocidio y, si bien no todas las formas de genocidio son xenófobas, la xenofobia y el genocidio suelen tener en común el deseo de confirmar la supremacía étnica mediante la erradicación de aquellos a quienes considera "foráneos". En el otro extremo del espectro —en menor escala y a un nivel más informal— se encuentra la discriminación, que puede ir desde la intimidación y formas leves de incitación hasta el odio contra el idioma, la apariencia o los orígenes de una persona; este fenómeno se observa incluso en el patio de los colegios. Entre ambos extremos hay un amplio abanico de prácticas, como la búsqueda de chivos expiatorios, la exclusión administrativa, las políticas de inmigración selectivas y restrictivas, la competencia y el conflicto étnicos, la violencia de bandas contra

determinados grupos, el acoso policial y la elaboración de perfiles por la policía, el uso de estereotipos en los medios de comunicación públicos o privados y en las redes sociales, y la aplicación de criterios de selección excluyentes en los colegios y las asociaciones de barrio.

39. Las modalidades y las causas de la discriminación de que son víctimas las personas consideradas "foráneas", así como el lenguaje utilizado contra estas, varían considerablemente y con frecuencia dependen del contexto y del lugar en que se producen. Sin embargo, pueden observarse varias tendencias generales, de las cuales la más notable quizás sea el lenguaje político y popular y las políticas que identifican a ciertos grupos o subgrupos (ya sean ciudadanos o inmigrantes) como amenazas a la seguridad del Estado. Es habitual que se acuse a estos grupos de socavar la estabilidad del Estado.

40. Diversos estudios explican e identifican las causas de las actitudes y prácticas xenófobas. Los argumentos que plantean deben considerarse perspectivas más complementarias que excluyentes. Algunos 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. Es posible que la desconfianza y la discriminación sean rasgos naturales del ser humano. Sin embargo, el objeto de esos prejuicios no está predeterminado; en cambio, la ignorancia, la falta de educación y de conocimientos sobre los migrantes o los extranjeros, o la misma socialización, pueden alimentar actitudes y expresiones xenófobas. Otros estudios han señalado 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 colectiva.

41. También se ha dicho que las divisiones derivadas de la creación de sistemas políticos modernos son una posible causa de la xenofobia. Esta perspectiva reconoce el hecho de que los Estados-nación legitiman a menudo ideales de homogeneidad cultural que hacen de los demás —en particular de los que se consideran inasimilables— amenazas intrínsecas. Esto se ve claramente en el discurso político nacionalista y populista hostil y en las políticas basadas en la exclusión, el rechazo y la expulsión de los "foráneos", incluidos los grupos minoritarios.

42. Otras perspectivas políticas más matizadas reconocen el papel de los "promotores de prejuicios" en la movilización con fines discriminatorios. Puede tratarse de personas o grupos de personas pertenecientes o ajenas al Gobierno, de aspirantes o titulares de cargos, de miembros de la sociedad civil, de personas que actúan en bandas o de otro tipo de dirigentes comunitarios. Estos "promotores sociales" suelen explotar situaciones reales o figuradas de crisis moral, económica, política o de seguridad y usan como chivos expiatorios a personas pertenecientes a algún grupo étnico, religioso o nacional, o a alguna otra categoría diferenciable, para señalarlos como los responsables de amenazas pasadas, presentes o futuras. En los últimos diez años, este fenómeno se ha puesto de manifiesto en determinadas prácticas y políticas relacionadas con los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo y las minorías, señalados como una amenaza para el empleo, el bienestar, y en ocasiones también la hegemonía cultural.

a) África

43. Aunque en gran parte de África es poco común calificar de xenofobia la discriminación de grupos minoritarios e inmigrantes, ciertos tipos de prejuicios están muy extendidos y en ocasiones han provocado conatos de limpieza étnica. Forman parte de este fenómeno las políticas oficiales de exclusión, marginación y expulsión, así como determinadas formas de violencia y otras modalidades más sutiles de discriminación. Determinados prejuicios suelen negociarse a nivel subnacional con o sin la participación del Gobierno. Aunque en muchos lugares se observan niveles extraordinarios de heterogeneidad cultural sin que se registren conflictos o discriminaciones generalizadas,

con frecuencia han estallado conflictos en zonas con escasa reglamentación formal y una presencia reducida del Estado[29].

44. Como en otras regiones del mundo, la penuria económica, sumada a la aparición de políticas competitivas, ha generado una serie de agravios e incentivos a la movilización[30]. Paralelamente al debilitamiento de ciertos Estados poscoloniales, las políticas identitarias acabaron convirtiéndose en modos dominantes de movilización, con la consiguiente exacerbación de conflictos y disturbios[31]. En la época poscolonial se gestó un poderoso discurso indigenista y de construcción nacional. Las nociones de identidad nacional, ciudadanía y pertenencia se habían movilizado antes en el marco de la lucha contra el dominio colonial; después de la independencia, las políticas de ciudadanía basadas en lo indígena, lo autóctono y la autenticidad se han utilizado ampliamente para crear la dicotomía entre lo "propio" y lo "ajeno" en el marco del Estado[32]. Esas nociones políticas también se han utilizado para descalificar a opositores y cuestionar su ciudadanía, alimentando así sentimientos xenófobos más profundos y legitimando estrategias de construcción nacional excluyentes[33]. La crisis electoral y la anterior guerra civil de Côte d'Ivoire ilustran este fenómeno[34].

45. Debido a la composición multiétnica de la mayoría de los Estados africanos poscoloniales, la discriminación xenófoba en África tiende a solaparse en buena medida con el etnocentrismo[35]. Además de la discriminación generalizada de los inmigrantes, también han sufrido discriminación grupos de inmigrantes instalados desde hace tiempo o "minorías locales", vistas como ilegítimas o foráneas[36]. Este tipo de discriminación es quizás más evidente en tiempos de violencia política declarada, en los que un grupo intenta controlar las instituciones del Estado o un territorio expulsando o sojuzgando a determinados grupos que se consideran inferiores por su origen geográfico o su identidad cultural[37]. Asimismo, el antagonismo histórico exacerbado por construcciones identitarias diseñadas para institucionalizar diferencias ha engendrado las peores formas de violencia xenófoba en ciertos lugares del continente, como por ejemplo en Rwanda[38].

[29] Joshua D. Kirshner, "We are Gauteng People: challenging the politics of xenophobia in Khutsong, South Africa", *Antipode*, vol. 44, núm. 4 (septiembre de 2012), págs. 1307 a 1328.

[30] Christopher J. Gray, "Cultivating citizenship through xenophobia in Gabon", *Africa Today*, vol. 45, núms. 3/4, págs. 389 a 409; Nadine Sika, "Irregular migration in North Africa: Libya, Tunisia and Algeria", Partners in Development; y Bonaventure Rutinwa, "The end of asylum? The changing landscape of refugee policies in Africa", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 21, núms. 1 y 2 (2002), págs. 12 a 41.

[31] Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Do 'Africans' exist? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia", *African Identities*, vol. 8, núm. 3 (2010).

[32] Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa", *Africa Spectrum*, vol. 45, núm. 1, págs. 57 a 93; y Norbert Kersting, "New nationalism and xenophobia in Africa: a new inclination?", *Africa Spectrum*, vol. 44, núm. 1, págs. 7 a 18.

[33] Beth E. Whitaker, "Citizens and foreigners: democratization and the politics of exclusion in Africa", *African Studies Review*, vol. 48, núm. 1 (2005), págs. 109 a 126.

[34] Véase A/HRC/19/72, párrs. 15 a 18.

[35] Abu Bakarr Bah, "Democracy and civil war: citizenship and peacemaking in Côte d'Ivoire", *African Affairs*, vol. 109, núm. 437 (2010), págs. 597 a 615.

[36] Loren B. Landau, "Introducing the demons", en *Exorcising the Demons Within: Xenophobia, Violence and Statecraft in Contemporary South Africa*, Loren B. Landau, ed. (Johannesburgo, Wits University Press), págs. 1 a 25; y Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa".

[37] Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Do 'Africans' exist? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia", págs. 281 a 295.

[38] Véase E/CN.4/1994/7/Add.1.

46. Por otro lado, como consecuencia de la guerra mundial contra el terrorismo y de las políticas de inmigración restrictivas, ciertas partes de la región —especialmente los países de tránsito— han sido presionadas desde el extranjero para que intensificaran los controles migratorios, lo que ha contribuido a agravar la estigmatización de los migrantes y a incrementar las manifestaciones de xenofobia[39] y racismo. En el norte de África, por donde pasan los africanos subsaharianos de camino a Europa, se ha observado que el racismo ha avivado actitudes xenófobas. Este fenómeno transversal de racismo y xenofobia contra personas de origen africano ha sido calificado de afrofobia[40] y también de prejuicio racial[41] y de racismo[42].

b) América

47. Con frecuencia las manifestaciones de xenofobia en el continente americano se han relacionado con prácticas oficiales de los Estados para reprimir a la oposición política. Se han identificado algunas leyes y políticas gubernamentales que contribuyen a difundir ideas y actitudes xenófobas y, por consiguiente, a institucionalizar la discriminación contra los "foráneos"[43]. En algunos lugares, se han promovido concepciones nacionales y a menudo monoculturales de la identidad para excluir a colectivos acusados de plantear amenazas económicas, morales, de salud o de seguridad. Algunas de las prácticas xenófobas impulsadas por los Estados pueden ser las siguientes: la creación de categorías restrictivas de la pertenencia[44], el uso de perfiles raciales por los funcionarios públicos y las fuerzas de seguridad y el acoso a sujetos "desviados" o "imposibles"[45], la promulgación de leyes destinadas a prevenir o cancelar el acceso de los migrantes a los servicios sociales y de atención de la salud[46], la negativa a proteger los derechos fundamentales de los migrantes y el establecimiento de políticas de inmigración restrictivas[47].

48. Como en otras regiones, en el continente americano la xenofobia se conjuga con otras formas de discriminación basadas en la raza, el origen étnico, la condición indígena, el género o la religión, entre otras cosas. Aunque a menudo está oficialmente encubierta por la retórica de las identidades híbridas y el multiculturalismo, la "racialización" de ciertos grupos en las estructuras sociales y las prácticas culturales por parte de funcionarios y ciudadanos —frecuentemente mediante el uso banalizado de términos peyorativos— desempeña un papel en la estigmatización de su sentido de pertenencia y dificulta su acceso a los derechos sociales y económicos.

[39] Nizar Messari y Johannes van der Klaauw, "Counter-terrorism measures and refugee protection in North Africa", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, núm. 4 (2010), pág. 85.

[40] David Mario Matsinhe, *Third World Quarterly*, vol. 32, núm. 2 (2011), págs. 295 a 313.

[41] Cindy Warner y Gillian Finchilescu, "Living with prejudice: xenophobia and race", *Agenda*, núm. 55 (2003).

[42] Kenneth Tafira, "Is xenophobia racism?" *Anthropology Southern Africa*, vol. 34, núms. 3 y 4 (2011), págs. 114 a 121.

[43] David C. Baluarte, "Inter-American justice comes to the Dominican Republic: an island shakes as human rights and sovereignty clash", *Human Rights Brief*, vol. 13, núm. 2 (2006); y Barbara Sutton, "Contesting racism: democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina", *Latin American Perspectives*, vol. 35, núm. 6 (2008), págs. 106 a 121.

[44] Barbara Sutton, "Contesting racism: democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina", págs. 106 a 121.

[45] *Ibid.*

[46] Sharon M. Keigher, "America's most cruel xenophobia", *Health and Social Work*, vol. 22, núm. 3 (1997), pág. 232.

[47] David C. Baluarte, "Inter-American justice comes to the Dominican Republic: an island shakes as human rights and sovereignty clash"; y Laurel Fletcher y Timothy Miller, "New perspectives on old patterns: forced migration of Haitians in the Dominican Republic", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, núm. 4 (2004), págs. 659 a 679.

49. La continuidad histórica de la discriminación contra los pueblos indígenas en toda América queda patente en la discriminación sistémica y la negativa frontal de los Estados y sus instituciones a reconocerlos. Esta discriminación se manifiesta de varias maneras —algunas de las cuales son violaciones graves de los derechos humanos— como el desplazamiento forzoso, el asesinato, la violación y otras formas de violencia o intimidación.

50. Teniendo en cuenta el carácter interseccional de la discriminación xenófoba, cabe observar que el discurso sobre las violaciones de los derechos de las mujeres migrantes suele limitarse al contexto de la trata de personas y rara vez entra en el terreno de los derechos laborales, especialmente en lo que respecta a los trabajadores domésticos, que con excesiva frecuencia son víctimas de la explotación laboral, agravada por los prejuicios y la estigmatización que sufren en razón de su origen. En algunos lugares, donde las mujeres de ascendencia africana son el grupo más vulnerable y ocupan el estrato socioeconómico más bajo, es habitual que se niegue a las migrantes de ascendencia africana el derecho a acceder a un trabajo decente por causa de su raza o por discriminación de género[48].

51. Con la guerra mundial contra el terrorismo como telón de fondo, las comunidades musulmana, árabe, de Asia Meridional y del Oriente Medio que viven en América están cada vez más expuestas a la retórica xenófoba y a la discriminación por motivos religiosos. Aunque muchas veces no está justificado, a esos grupos se les acusa, irónicamente, de propagar un discurso de incitación al odio y de socavar el espíritu de tolerancia e inclusión de los países receptores de inmigración.

c) Región de Asia y el Pacífico

52. En esta región tan diversa, es posible que algunos países sigan teniendo dificultades para integrar a los pueblos indígenas o a los migrantes de generaciones anteriores, que siguen sufriendo discriminaciones y luchando por integrarse en la sociedad; pero otros son principalmente países de emigración, cuyas inquietudes en relación con la xenofobia conciernen sobre todo al trato que reciben sus ciudadanos en otros lugares de la región o del mundo. Frente a los ideales nacionalistas y a la nociva ideología de superioridad cultural de los grupos dominantes de algunas zonas de la región, los pueblos indígenas siguen luchando por afirmar sus derechos y conservar sus identidades culturales, en tanto que algunos migrantes se han visto obligados a asimilarse para obtener la nacionalidad.

53. En algunos lugares se han aplicado políticas de exclusión contra los inmigrantes y se ha fomentado e intensificado el discurso antiinmigratorio. Se representa a los inmigrantes como una amenaza demográfica, económica y de seguridad, a menudo en una situación de desempleo creciente y de aumento del número de trabajadores migrantes[49].

54. Algunos países han excluido a los migrantes del acceso a los servicios públicos y les han negado apoyo material y social, así como el acceso al mercado de trabajo. Otros han promulgado leyes para restringir la libre circulación y los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes[50]. Algunos Gobiernos han empezado a aplicar políticas que alientan a las empresas a despedir trabajadores extranjeros y a reducir la cuota de esos trabajadores en más de un 50%[51].

[48] Tanya Basok y Nicola Piper, "Management versus rights: women's migration and global governance in Latin America and the Caribbean", *Feminist Economics*, vol. 18, núm. 2, págs. 35 a 61.

[49] OIT, "Equality at work: the continuing challenge" (2011), pág. 36; y Yoav H. Duman, "Infiltrators go home! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel", *Journal of International Migration and Integration* (2014), págs. 1 a 24.

[50] OIT, "Equality at work: the continuing challenge" (2011), pág. 35.

[51] *Ibid.*, pág. 36.

55. En esta región los trabajadores migrantes sufren graves discriminaciones tanto de los Gobiernos como de la ciudadanía, que a menudo toman la forma de violencias contra los solicitantes de asilo, exclusión económica, y represión religiosa y cultural[52]. En ciertos lugares se ha documentado la conexión entre la intensificación del sentimiento de pertenencia nacional y la calificación de los otros como "inauténticos"[53].

56. En ocasiones también se han manifestado actitudes etnocéntricas en la esfera religiosa. Por ejemplo, los Gobiernos han dado muestras de islamofobia al interferir en cuestiones religiosas y cuando pretenden definir qué es "extremo", "radical" o inaceptable[54].

d) Oriente Medio y África Septentrional

57. La xenofobia en el Oriente Medio y África Septentrional se ha vinculado con la rápida transformación y la diversificación económica[55], que depende de la inmigración. Los migrantes han sido percibidos como una amenaza para quienes trataban de aprovechar esas transformaciones[56]. Los grupos étnicos dominantes también han calificado a los migrantes de amenaza cultural para la identidad nacional[57]. Así ha ocurrido especialmente en el Oriente Medio, donde varios países son muy dependientes de los trabajadores migratorios, que sostienen sus economías y en ocasiones superan en número a la población local.

58. Hay notables diferencias entre los países, pero numerosos informes señalan niveles altos de hostilidad de las poblaciones locales de la región hacia los migrantes recientes, así como los prejuicios y la intolerancia de que son víctimas diversos grupos "foráneos", incluidos los migrantes de larga data y las minorías religiosas o étnicas[58]. En algunos países, los nacionales consideran a los extranjeros como ciudadanos de "baja condición" o de "segunda clase"[59]. El acceso de los migrantes a los mismos derechos sociales que disfrutan los nacionales puede suscitar oposición[60]. A veces, estos prejuicios se plasman en

[52] Yoav H. Duman, "Infiltrators go home! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel", págs. 1 a 24.

[53] Peidong Yang, "'Authenticity' and 'foreign talent' in Singapore: the relative and negative logic of national identity", *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, vol. 29, núm. 2 (2014), págs. 408 a 437.

[54] Scott Poynting y Victoria Mason, "The new integrationism, the state and Islamophobia: retreat from multiculturalism in Australia", *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 36, núm. 4 (2008), págs. 230 a 246.

[55] Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel y Mark Tessler, "Xenophobia and in-group solidarity in Iraq: a natural experiment on the impact of insecurity", *Perspectives on Politics*, núm. 3 (2006), págs. 495 a 505; y Noah Lewin-Epstein y A. Levanon, "National identity and xenophobia in an ethnically divided society", *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 7, núm. 2 (2005), págs. 90 a 118.

[56] Daphna Canetti-Nisim y Ami Pedahzur. "Contributory factors to 'political xenophobia' in a multi-cultural society: the case of Israel", *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 27, núm. 3 (2003), págs. 307 a 333; y Ami Pedahzur y Yael Yishai, "Hatred by hated people: xenophobia in Israel", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 22, núm. 2 (1999), págs. 101 a 117.

[57] Noah Lewin-Epstein y A. Levanon, "National identity and xenophobia in an ethnically divided society", págs. 90 a 118.

[58] Giuseppe Calandruccio, "A review of recent research on human trafficking in the Middle East", *International Migration*, vol. 43, núms. 1 y 2 (2005), págs. 267 a 299; y Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel y Mark Tessler, "Xenophobia and in-group solidarity in Iraq: a natural experiment on the impact of insecurity", págs. 495 a 505.

[59] Sammy Smooha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009* (Haifa, The Jewish-Arab Center, University of Haifa, 2010).

[60] Ami Pedahzur y Yael Yishai, "Hatred by hated people: xenophobia in Israel", págs. 101 a 117.

acosos físicos y verbales[61]. A menudo la intolerancia de los ciudadanos se ve agravada por la discriminación promovida desde el Estado[62]. También organismos públicos y medios de comunicación han hecho llamamiento públicos en favor de la preservación de la identidad y la cultura nacionales frente al impacto de los extranjeros[63]. Algunos Gobiernos han reaccionado aplicando políticas de contratación más severas, enviando de vuelta a sus países a los trabajadores extranjeros excedentarios, dificultando la renovación de los permisos de residencia y restringiendo las zonas residenciales autorizadas a los migrantes, así como el acceso de estos a determinados sectores de actividad[64].

59. En varios países de la región, la nacionalidad se construye a partir de la participación y la pertenencia religiosas[65]. El discurso público presenta a las minorías religiosas como una amenaza para la mayoría o como elementos ajenos a la sociedad; estas minorías padecen los prejuicios de miembros de la sociedad, además de la exclusión económica y política[66]. En ciertos países, los sistemas educativos contribuyen a promover y destacar la superioridad de algunos grupos religiosos sobre otros y difunden una concepción etnocéntrica de la historia y de otras culturas[67].

60. Preocupa cada vez más el trato dispensado en esta región a las mujeres migrantes, máxime teniendo en cuenta que la migración se ha feminizado[68]. Las mujeres migrantes empleadas como trabajadoras domésticas suelen ser víctimas de prácticas de explotación laboral, así como de violencias y abusos sexuales. Su condición de extranjeras las hace más vulnerables a la discriminación y a la violencia de género.

61. El sistema de patrocinio laboral[69] vigente en muchos países del Oriente Medio no ofrece protección a los trabajadores migrantes[70], da a los empleadores un poder excesivo sobre sus empleados extranjeros y promueve la exclusión espacial y social de los migrantes en las sociedades de acogida. A menudo, los trabajadores migrantes poco cualificados que no viven en los hogares de sus empleadores se ven obligados a vivir en campamentos, en

[61] Ray Jureidini, "Mixed migration flows: Somali and Ethiopian migration to Yemen and Turkey", informe final, mayo de 2010.

[62] Sammy Smooha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009.*

[63] Magdalena Maria Karolak y Anjum Razzaque, "Marginalizing or blending of transnational workers: case of the Kingdom of Bahrain", *Somkiet Poopatwiboon*, vol. 1981, núm. 1991, pág. 100.

[64] Anisur Rahman, "Migration and human rights in the Gulf", puede consultarse en: www.mei.edu/content/migration-and-human-rights-gulf (consultada el 12 de mayo de 2016); F. Halliday, "Labour migration in the Arab World", *Middle East Report*, MER 123, págs. 3 a 10; y Michele R. Gamburd, "Sri Lankan migration to the Gulf: female breadwinners – domestic workers", Middle East Institute, Washington, D.C.

[65] David Zeidan, "The Copts—equal, protected or persecuted? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt", *Islam and Christian-Muslim Relations*, vol. 10, núm. 1 (1999), págs. 53 a 67.

[66] Elizabeth Frantz, "Buddhism by other means: sacred sites and ritual practice among Sri Lankan domestic workers in Jordan", *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, vol. 11, núms. 3 y 4 (2010), págs. 268 a 292; y David Zeidan, "The Copts—equal, protected or persecuted? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt", págs. 53 a 67.

[67] Thomas Hegghammer, "Jihad, yes, but not revolution: explaining the extraversion of Islamist violence in Saudi Arabia", *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 36, núm. 3, págs. 395 a 416.

[68] Imee Acosta y Alexander Acosta, "In pain and in wail: a phenomenology of the abuses of the Filipino domestic workers, Qatar"; y Attiya Ahmad, "Migrant domestic workers in Kuwait: the role of State institutions", Middle East Institute, Washington, D.C.

[69] Tristan Bruslé, "Living in and out of the host society. Aspects of Nepalese migrants' experience of division in Qatar", *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 11, núm. 2 (2010).

[70] Pardis Mahdavi, "Gender, labour and the law: the nexus of domestic work, human trafficking and the informal economy in the United Arab Emirates", *Global Networks*, vol. 13, núm. 4 (2013), págs. 425 a 440.

malas condiciones y privados de las instalaciones y los servicios de que sí gozan las poblaciones de acogida[71]. Algunos Gobiernos han llegado al extremo de restringir los materiales permitidos a los migrantes para la construcción de sus viviendas, con miras a acentuar el carácter provisional de sus hogares, lo que contribuye a estigmatizarlos como clase inferior[72]. Además de su exclusión espacial, estas poblaciones marginadas se ven privadas con frecuencia de derechos esenciales como la educación, la atención de la salud, la propiedad y la posesión de la tierra y la libertad de circulación[73].

e) Europa

62. Europa ha llamado recientemente la atención de los medios de comunicación de todo el mundo, y ocupa el lugar centra de los debates populares, por causa de los retos derivados del flujo sin precedentes de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados no europeos. La región ha sido muy criticada por haber enfocado la cuestión de la migración desde el punto de vista de la seguridad, incumpliendo en ocasiones las normas internacionales de derechos humanos. Casi dos terceras partes (76 millones) de los migrantes internacionales viven en Europa[74], con el consiguiente incremento de la heterogeneidad y la diversidad culturales en zonas que muchas veces se enfrentan al declive económico y el descontento popular. La migración procedente de otras regiones ha sido percibida como una amenaza directa a las características culturales de los distintos países y de la región en su conjunto. Algunos Gobiernos de la región han apostado por un modelo de integración basado en la asimilación con preferencia a una perspectiva multicultural, lo cual conlleva el riesgo de negar derechos socioculturales a los grupos minoritarios.

63. Europa asiste actualmente a un auge de la islamofobia, a la proliferación de partidos políticos con programas abiertamente antiinmigrantes y a menudo, en términos más amplios, antiminoritarios, y a la adopción de un enfoque del control de las corrientes migratorias excesivamente centrado en la seguridad, así como a crecientes protestas callejeras de marcado cariz xenófobo. Se observa también en el continente una tendencia al alza de la islamofobia, así como de los tradicionales sentimientos antirromaníes. Esta tendencia se ve reflejada en la opinión pública, que considera al islam intrínsecamente incompatible con los valores europeos de democracia y laicismo, cuando de hecho ignora la realidad de las comunidades musulmanas. "A menudo se manipula el auge de los movimientos islamistas extremistas y violentos para representar a los musulmanes en general como personas incapaces o reacias a integrarse en las sociedades europeas y, por tanto, como una amenaza para la seguridad. Los movimientos populistas que protestan contra la presunta islamización de Europa conjugan diversos aspectos de la islamofobia con sentimientos generales de tipo xenófobo. Se han señalado frecuentes abusos verbales y casos de acoso a mujeres que llevaban un pañuelo en la cabeza"[75].

64. Según la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, los partidos populistas emplearon con éxito y de manera generalizada una retórica antiinmigratoria en la

[71] Mohamed Kamel Doraï, "From camp dwellers to urban refugees? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon", *Manifestations of Identity. The Lived Reality of Palestinian Refugees in Lebanon* (2010), págs. 75 a 92; y Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration* (Sussex Academic Press, 2003).

[72] Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration.*

[73] Mohamed Kamel Doraï, "From camp dwellers to urban refugees? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon", págs. 75 a 92.

[74] Department of Economic and Social Affairs, "Trends in international migration", puede consultarse en: www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf (consultado el 12 de mayo de 2016).

[75] Véase el informe anual de 2014 sobre las actividades de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, párrs. 14 y 15.

campaña de las elecciones al Parlamento Europeo, celebradas en mayo de 2014[76]. En este contexto, el modelo general del multiculturalismo se presentaba como una noción peligrosa y un concepto que ha fracasado y ha dejado de ser deseable.

65. En gran parte de Europa, declaraciones políticas que tiempo atrás habrían parecido inaceptables y propias de un discurso de odio han pasado a formar parte del discurso político corriente, como expresión de una abierta hostilidad hacia los migrantes y, más generalmente, hacia el multiculturalismo[77]. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia ha informado de que, en el marco de sus actividades de vigilancia por países, ha registrado expresiones de odio y el uso de un lenguaje y de estereotipos ofensivos, así como comentarios peyorativos en calles, escuelas y tiendas e incitaciones al uso de la violencia contra los grupos vulnerables. Se ha constatado que el uso de un discurso o lenguaje inapropiados en muchos parlamentos o administraciones del Estado contribuye al avance de un discurso público cada vez más ofensivo e intolerante. Además, los intentos de figuras públicas de justificar o banalizar la existencia de prejuicios e intolerancias contra determinados grupos han contribuido a perpetuar y agravar la hostilidad hacia las personas vulnerables[78]. La retórica antimigratoria ha ganado apoyos públicos, como lo demuestran los resultados electorales en gran parte de la región.

66. A menudo esta actitud negativa hacia los migrantes se ha justificado acusando a los inmigrantes de estar sobrerrepresentados en las organizaciones criminales y presentándolos como una amenaza para el estado del bienestar en razón del mayor costo de los subsidios sociales[79]. Por ejemplo, se han aducido múltiples causas para explicar la afrofobia europea, incluida la percepción de los africanos como migrantes económicos no deseados. Las personas de origen africano son discriminadas por su condición de migrantes, pero lo cierto es que también sufren discriminación en países donde habitan desde hace muchas décadas. Con una frecuencia desproporcionada, estas personas viven en zonas residenciales socialmente desfavorecidas, sufren más controles y registros policiales y sus datos sanitarios son menos favorables que los de las poblaciones blancas[80].

67. Como en otras regiones, las políticas migratorias se rigen principalmente por un criterio de seguridad. Aunque no se trata necesariamente de un criterio xenófobo, se ha traducido en altos niveles de acoso y discriminación en las fronteras y en la calle, y en instituciones como las escuelas y otros servicios públicos[81].

IV. Conclusión y recomendaciones

68. **En conclusión, dada la ambigüedad que rodea la noción de xenofobia, es preciso organizar un plan de investigaciones más sólido a fin de determinar las causas de la xenofobia y evaluar la eficacia de las estrategias de lucha contra este fenómeno, habida cuenta de su escala y su dimensión transversal, así como de la multitud de**

[76] Michelle Hale Williams, "Can leopards change their spots? Between xenophobia and trans-ethnic populism among Western European far-right parties", *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 16, núm. 1, págs. 111 a 134.

[77] Tijtske Akkerman, "Comparing radical right parties in government: immigration and integration policies in nine countries (1996-2010)", *West European Politics*, vol. 35, núm. 3 (2012), págs. 511 a 529.

[78] Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación núm. 15 de política general, párr. 24.

[79] *Ibid.*

[80] Véase el informe anual de 2014 sobre las actividades de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, párrs. 17 y 18.

[81] Jef Huysmans, "The European Union and the securitization of migration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 5 (2000), págs. 757 a 777.

actores que intervienen en la generación de conflictos o de relaciones de respeto mutuo. En todas las regiones, las instituciones públicas encargadas de promover, proteger y hacer respetar los derechos de los grupos victimizados están fallando, ya sea por complicidad o por falta de capacidad, o bien debido a lo difícil que es caracterizar las prácticas discriminatorias. En ocasiones, se niega abiertamente la existencia de la xenofobia en determinadas sociedades, o bien se ha convertido en un discurso público normalizado y justificado en virtud de valores nacionales, como la libertad de expresión o necesidades de seguridad. Con frecuencia, las políticas de lucha contra la discriminación en general, incluida la xenofobia, han perdido eficacia con el tiempo. A este respecto, la Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos señaló que 15 años después de la aprobación de la Declaración y Programa de Acción de Durban, los "progresos lentos, desiguales e inciertos no son suficientes"[82].

69. **Para entender mejor las causas y las consecuencias de la xenofobia y la eficacia de estrategias abiertamente antixenófobas, es preciso documentar más las iniciativas y políticas que hayan fomentado la comprensión mutua entre poblaciones diversas[83]. El Relator Especial seguirá examinando esta cuestión en su próximo informe a la Asamblea General.**

70. **Con este enfoque temático, el Relator Especial espera contribuir al debate abierto sobre la xenofobia y la discriminación xenófoba en el marco de la actual crisis migratoria y fuera de él. El Relator desea señalar la necesidad de que la comunidad internacional adopte una definición clara del fenómeno con vistas a prevenir, remediar y combatir mejor sus manifestaciones.**

71. **El Relator Especial reconoce los obstáculos que suelen dificultar la lucha contra la discriminación y los prejuicios, en particular la falta de voluntad política, la incomprensión del alcance de la cuestión y la escasa capacidad. En las siguientes recomendaciones, el Relator Especial propone una serie de elementos clave que deben tenerse en cuenta para elaborar y aplicar estrategias con mayor eficacia, a saber: a) establecimiento de un diagnóstico local de la situación; b) aplicación de medidas preventivas; c) promoción del diálogo social; d) determinación de la escala de intervención apropiada; e) elaboración de estrategias complementarias, y f) examen y evaluación.**

A. Diagnóstico local

72. **Aunque las manifestaciones de xenofobia tienen ciertas características en común en momentos y regiones diferentes, sus causas varían de uno a otro país, y dentro de los propios países. Muchas veces, los discursos sobre la diferencia y la cohesión social están histórica y socialmente condicionados, al igual que los motivos de movilización capaces de atraer la atención popular y política. Es preciso, pues, que las estrategias contra la discriminación y la violencia xenófobas, basadas en los principios de no discriminación, el multiculturalismo y la tolerancia, se adapten cuidadosamente al contexto y a las realidades nacionales. Los Gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y otros actores privados deberían evaluar de forma individualizada el lenguaje político nacional, las capacidades institucionales y los**

[82] Declaración de Kate Gilmore, Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos, 18 de marzo de 2016.

[83] Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa", págs. 57 a 93; y Francis B. Nyamnjoh, "From bounded to flexible citizenship: lessons from Africa", *Citizenship Studies*, vol. 11, núm. 1 (2007), págs. 73 a 82.

intereses por los que se rigen las políticas y las prácticas de los gobiernos locales. Por otro lado, debería reconocerse que para prevenir o tratar el problema de la xenofobia es necesario modificar los incentivos institucionales, políticos y económicos que contribuyen a mantener o intensificar prácticas xenófobas. Esto requiere un alto grado de voluntad política y visión social.

B. Prevención

73. **Sobre la base de la evaluación contextualizada, identificar y combatir los incentivos a los conflictos actuales o potenciales puede contribuir a limitar la capacidad de los "promotores de prejuicios" de movilizar con fines de exclusión. Por ejemplo, cuando la contribución positiva de los refugiados u otros inmigrantes se presenta como un valor agregado de orden social y económico, las comunidades de acogida y las instituciones locales serán más propensas a aceptar y absorber a la población inmigrante. A este respecto, el Canadá ofrece ejemplos instructivos de comunidades de acogida con poblaciones en declive que han intentado activamente atraer a inmigrantes para apuntalar su fuerza de trabajo y su peso político. Por otra parte, con el fin de impedir o contener la exacerbación de las divisiones entre los grupos, sería conveniente intervenir rápida y eficazmente para proscribir, o bien para captar, a los que agravan las diferencias y la discriminación con miras a alcanzar ciertos objetivos. La prevención puede incluir también el refuerzo de las relaciones e interacciones entre grupos de modo que resistan mejor a los programas disgregadores.**

C. Promoción del diálogo social

74. **En lo que respecta a la migración, es preciso hallar fórmulas innovadoras para favorecer la solidaridad social en el contexto cultural, social y político local. Es necesario sensibilizar al valor de la solidaridad social a todos los actores —incluidos los funcionarios, dirigentes, actores privados y proveedores de servicios locales— que sean capaces de generar cambios positivos de inmediato. Hay que superar los enfoques centrados exclusivamente en el Estado e insistir más en las políticas participativas destinadas a promover la tolerancia social y la confianza y el respeto mutuos. La afirmación de derechos sobre la base de la condición minoritaria de personas o de grupos puede ser eficaz para llamar la atención sobre modalidades y prácticas discriminatorias, incluida la xenofobia. Sin embargo, como esta estrategia supone dar visibilidad a grupos que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad, habría que adoptar las necesarias salvaguardias a fin de no seguir consolidando esas categorías. Así, por ejemplo, Portugal ha adoptado una política coherente de integración de los inmigrantes y promueve enérgicamente el diálogo intercultural. Esta política es administrada por el Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural, que se encarga de aplicar un plan de acción progresivo de integración de los inmigrantes, con fechas concretas de ejecución.**

D. Escala de la intervención

75. **Además de realizar un diagnóstico nacional, es preciso prestar atención a las causas muy localizadas de los conflictos y la discriminación. A este respecto, el papel de los actores locales, incluidas las autoridades, es primordial de cara a la adopción de medidas administrativas locales y de otro tipo para superar los obstáculos a la integración y la convivencia pacífica. La ciudad de Nueva York, por ejemplo, decidió**

conceder documentos de identidad a todos los inmigrantes con independencia de su situación migratoria, habilitando así su acceso a servicios básicos como la vivienda, las cuentas bancarias, los servicios jurídicos y la educación[84]. En los Estados Unidos el movimiento santuario de protección de los refugiados valiéndose de la protección del carácter confidencial de la condición de migrante, ha impugnado la exclusión de los no ciudadanos de los derechos a la vivienda, la atención de la salud, la educación, los servicios de policía, el empleo y la asistencia social, al tiempo que proponía ideas alternativas sobre la ciudadanía[85]. En su informe anual de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dio cuenta de las medidas aplicadas en varios países para promover los derechos y el bienestar de los no ciudadanos, entre ellas las adoptadas en el Uruguay para integrar a los refugiados sirios en la sociedad, brindándoles acceso a la vivienda, atención médica y clases de español, así como lecciones de cultura impartidas también al personal docente, los estudiantes y los padres para fomentar la aceptación de la población local.

. E. Complementariedad y coordinación de estrategias sectoriales

76. **Es preciso emprender simultáneamente reformas institucionales, políticas, reglamentarias y sociales, con objeto de incentivar la integración y la solidaridad en detrimento de la exclusión. En el marco de esta operación debería fortalecerse el estado de derecho por medio de la adopción y aplicación, a nivel nacional, de las normas internacionales pertinentes, en particular las que reconocen y amparan los derechos de las minorías, incluidos los no nacionales[86]. Lo que es quizás más importante es proporcionar a los grupos vulnerables, incluidos los extranjeros, recursos judiciales, administrativos y de otro tipo que resulten eficaces[87]. Sin embargo, el establecimiento de estos mecanismos solo será viable cuando se incentive política y socialmente la solidaridad por medio de espacios y oportunidades para el desarrollo de intereses superpuestos y simultáneos. Este proceso debe basarse en la educación en derechos humanos, mediante herramientas innovadoras, tales como los diálogos entre los jóvenes sobre la migración, la inclusión social y la diversidad[88]. Los planes de estudios deberían incluir sistemáticamente cursos de formación en multiculturalismo y diversidad. La formación en derechos humanos impartida a los funcionarios de justicia, las fuerzas del orden, los interlocutores sociales y los educadores deberían centrarse especialmente en la no discriminación y la igualdad de derechos para todos. Deben prepararse campañas en medios de comunicación públicos seleccionados y cursos de formación en los que participen todas las partes interesadas, a fin de sensibilizar a la población en general en los principios de igualdad y no discriminación, así como en la lucha contra el racismo y los prejuicios en la vida cotidiana. En el marco de estas campañas de comunicación, deberían darse a conocer especialmente las contribuciones positivas de los grupos vulnerables al bienestar económico y social, así como los efectos globales negativos de la discriminación y la marginación.**

[84] Aaron Morrison, “Immigrant identification card: New York’s ID program watched by immigration reform advocates across nation”.

[85] Jennifer Ridgley, “Cities of refuge: immigration enforcement, police, and the insurgent genealogies of citizenship in U.S. sanctuary cities”, *Urban Geography*, vol. 29, núm. 1 (2008), págs. 53 a 77.

[86] OIT, OIM, ACNUDH, *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia* (2001).

[87] *Ibid.*

[88] OIM, Plural+ Youth Video Festival (2015); Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Promoting respect and diversity, combating intolerance and hate: contribution to the Annual Colloquium on Fundamental Rights” (2015).

F. Examen y evaluación

77. **Si bien los marcos generales y las declaraciones de principios en favor de la tolerancia y la inclusión son importantes y necesarios, hay pocas fuentes concretas que establezcan correlaciones entre las estrategias de intervención, las condiciones locales y los coeficientes de éxito. Solo un proceso concreto e independiente de supervisión y evaluación crítica —en el que participen todos los actores— permitirá adquirir los conocimientos necesarios para optimizar las opciones de éxito de las futuras intervenciones. A este respecto, el Relator Especial reitera la recomendación de que se establezcan organismos nacionales independientes de supervisión en la lucha contra la discriminación, que están facultados para controlar la eficacia de las políticas y hacer cumplir la legislación antidiscriminatoria, recibir y tramitar denuncias individuales de discriminación y acompañar a los grupos vulnerables en sus reclamaciones de justicia e igualdad. Además, las actitudes de los ciudadanos hacia los inmigrantes, los refugiados y otras minorías consideradas "foráneas" deberían ser objeto de investigaciones y supervisión periódica para alimentar las políticas a lo largo de los años y dar forma a los ajustes necesarios.**