



Asamblea General

Distr. general
10 de agosto de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

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

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional del Sr. Githu Muigai, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 63/242 de la Asamblea General.

* A/64/150.



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

Resumen

El presente informe se somete a la Asamblea General en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 63/242 de la Asamblea, relativa a las Actividades mundiales para la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para la aplicación y el seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

En el capítulo II del informe, el Relator Especial se refiere a la Conferencia de Examen de Durban que tuvo lugar del 20 al 24 de abril de 2009 en Ginebra. En el capítulo III, el Relator Especial describe las actividades realizadas en el marco de su mandato. En este sentido, da cuenta de las visitas a países —incluidas las realizadas por el anterior titular del mandato— y de los comunicados de prensa. En el capítulo III también se hace referencia a las cuestiones temáticas que trató el Relator Especial en las conferencias, seminarios y otras reuniones en que participó desde su último informe a la Asamblea General (A/63/339). Entre esas cuestiones figuran la incitación al odio racial o religioso, la pobreza, el genocidio y la discriminación basada en la ascendencia. Por último, el Relator Especial presenta una serie de conclusiones y recomendaciones relacionadas con el proceso de Durban y las cuestiones temáticas mencionadas.

Índice

| | <i>Página</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Conferencia de Examen de Durban | 3 |
| III. Actividades del Relator Especial | 4 |
| A. Visitas a los países | 4 |
| B. Comunicados de prensa | 7 |
| C. Cuestiones temáticas abordadas por el Relator Especial a través de su participación en conferencias, seminarios y otras reuniones | 8 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones | 15 |

I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1993/20 y perfilado con mayor precisión en su resolución 1994/64. En marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos examinó, racionalizó y mejoró el mandato. En consecuencia, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 7/34, que prorrogó el mandato del Relator Especial por un período de tres años, y estableció los términos de referencia en sus párrafos 2 y 3.

2. El presente informe se somete en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 63/242 de la Asamblea General relativa a las Actividades mundiales para la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para la aplicación y el seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

3. El capítulo II del informe está dedicado a la Conferencia de Examen de Durban, que tuvo lugar del 20 al 24 de abril de 2009 en Ginebra. En el capítulo III se describen las actividades realizadas en el marco del mandato. En este sentido se da cuenta de las visitas a los países —incluidas las realizadas por el anterior titular del mandato— y de los comunicados de prensa. En el capítulo III también se hace referencia a las cuestiones temáticas que trató el Relator Especial en las conferencias, seminarios y otras reuniones en que participó desde su último informe a la Asamblea General (A/63/339). Entre esas cuestiones figuran la incitación al odio racial o religioso, la pobreza, el genocidio y la discriminación basada en la ascendencia. Por último, el Relator Especial presenta una serie de conclusiones y recomendaciones relacionadas con el proceso de Durban y las cuestiones temáticas mencionadas.

II. Conferencia de Examen de Durban

4. El primer año transcurrido desde la designación del Relator Especial estuvo obviamente muy marcado por el proceso de examen de Durban y la celebración, en abril de 2009, de la Conferencia de Examen de Durban. Por ello, en su informe anual, que presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 11º período de sesiones (A/HRC/11/36), el Relator Especial dedicó un importante capítulo a la Conferencia de Examen de Durban. Durante el proceso mencionado, el Relator Especial insistió con frecuencia en que la Conferencia de Examen constituía una oportunidad única para volver a alcanzar un sólido consenso internacional y lograr una renovación del compromiso internacional en la lucha contra el racismo. A este respecto, puso de relieve que la Conferencia de Examen de Durban debía considerarse como el principio de una nueva era de movilización internacional en la lucha contra todas las formas de racismo, y no como la culminación del proceso de examen de Durban.

5. El Relator Especial se congratuló en particular de que el documento final hubiese sido adoptado por consenso de todos los Estados participantes. Si bien lamentó que 10 Estados Miembros hubiesen decidido no participar en la Conferencia de Examen, recomendó que esos Estados reconociesen públicamente su apoyo al documento final.

6. En lo que respecta a la cuestión de la libertad de expresión y la lucha contra el racismo, que fue un punto clave durante las negociaciones, el Relator Especial observó con satisfacción que el texto acordado constituía un hito en lo tocante a la forma de abordar esta cuestión en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas en el futuro. El Relator Especial acogió con satisfacción el hecho de que en el documento final se hiciera referencia al lenguaje de los estándares internacionales de derechos humanos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

7. Ahora que ya está adoptado el documento final de la Conferencia de Examen de Durban, el Relator Especial confía en que se mantenga el impulso conseguido durante el proceso de examen. El Relator Especial desearía insistir muy especialmente en que los compromisos y obligaciones asumidos en el documento final deben ser efectivamente cumplidos por todos los Estados, que siguen teniendo la principal responsabilidad a este respecto. El racismo sigue extendido en todo el mundo, y, para luchar contra ese flagelo, se necesitan, más que nunca, leyes, instituciones y políticas adecuadas.

8. En el desempeño de su mandato, el Relator Especial se propone utilizar el documento final de la Conferencia de Examen de Durban como plan y marco teórico para analizar los asuntos que le competen en virtud de su mandato durante las visitas a los países y otras actividades ordinarias. En este sentido, el Relator Especial presentó en su informe anual al Consejo de Derechos Humanos (ibíd.) un cuadro que recogía los compromisos de acción asumidos por los Estados y algunos indicadores iniciales para seguir de cerca el cumplimiento de esos compromisos. El Relator Especial desearía recomendar que los Estados utilicen instrumentos semejantes para determinar medidas concretas y establecer una hoja de ruta para la aplicación del documento final de la Conferencia de Examen de Durban.

III. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a los países

9. Las visitas a los países constituyen una importante oportunidad para que el Relator Especial “reúna, pida, reciba e intercambie información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, sobre todas las cuestiones que sean competencia de su mandato, y que investigue y formule recomendaciones concretas para su aplicación a nivel nacional, regional e internacional con el fin de prevenir y eliminar todas las formas y manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia”, de conformidad con el mandato que le encomendó el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 7/34.

10. Después de su nombramiento, en agosto de 2008, el Relator Especial envió solicitudes oficiales para visitar Alemania, Bangladesh, el Estado Plurinacional de Bolivia, Bosnia y Herzegovina, los Emiratos Árabes Unidos, la India, Israel, Malasia, México, Nepal, Sudáfrica y el Sudán. El Relator Especial desea agradecer las cartas de invitación que le fueron remitidas por el Estado Plurinacional de Bolivia y Bosnia y Herzegovina. Aunque todavía no le ha sido posible aceptar dichas invitaciones, espera estar en condiciones de hacerlo en un futuro próximo.

11. En los párrafos que siguen, el Relator Especial desea informar a la Asamblea General de la visita realizada por el anterior titular del mandato a los Estados Unidos de América, de su primera visita a un país, en este caso a Alemania, y de su próxima visita a los Emiratos Árabes Unidos.

1. Misión a los Estados Unidos de América del antiguo titular del mandato

12. El anterior titular del mandato visitó los Estados Unidos del 19 de mayo al 6 de junio de 2008 por invitación del Gobierno. El actual titular del mandato presentó el informe sobre esa visita al Consejo de Derechos Humanos en su 11º período de sesiones (A/HRC/11/36/Add.3).

13. En el informe se destacó el sólido conocimiento y el reconocimiento, a todos los niveles de gobierno y de la sociedad, de los desafíos que plantea la lucha contra el racismo en los Estados Unidos. El anterior titular del mandato encomió al país por el completo marco jurídico establecido desde la aprobación de la Ley de derechos civiles en 1964 y observó la importante función que desempeña la Corte Suprema de los Estados Unidos en la lucha por los derechos civiles. Por último, el Relator Especial hizo referencia a la vitalidad que en ese país tiene la sociedad civil, cuyo papel resulta fundamental para hacer efectiva la responsabilidad de los gobiernos por el cumplimiento de sus obligaciones.

14. El informe también centró la atención en las principales esferas de preocupación que deben abordarse en el futuro. El primer conjunto de desafíos está relacionado con los casos de discriminación directa y los prejuicios raciales concretos, que son más acusados en relación con los organismos de aplicación de la ley. A este respecto, se hizo especial referencia a la elaboración de perfiles en función de la raza, incluso en la lucha contra el terrorismo, así como a otros aspectos de los sistemas de justicia penal y de menores. En segundo lugar, el informe se ocupó de leyes y políticas que a primera vista no son discriminatorias, pero que tienen efectos dispares, en relación con ciertos grupos raciales o étnicos, como sucede con la imposición de penas mínimas preceptivas. Por último, en el informe se explica en detalle la imbricación entre raza y pobreza en los Estados Unidos, que tiene repercusiones profundas en las minorías, en particular en esferas tales como la educación, la vivienda y el empleo, lo cual crea un círculo vicioso de marginación y exclusión. Esta marginación socioeconómica de las minorías ha contribuido a que se produzca un lento proceso de resegregación de facto en muchos ámbitos de la sociedad, lo que pone directamente en peligro los objetivos de integración e igualdad de oportunidades.

15. Para hacer frente a esos problemas, el anterior titular del mandato formuló una serie de recomendaciones a las autoridades. Entre ellas figuraban la necesidad de crear una comisión bipartidaria para evaluar los progresos y los fracasos en la lucha contra el racismo y el proceso de resegregación en curso; la reevaluación de la legislación vigente para detectar posibles prejuicios raciales, y la promulgación de leyes integrales que prohíban la elaboración de perfiles en función de las razas.

2. Misión a Alemania

16. El Relator Especial visitó Alemania del 22 de junio al 1º de julio de 2009. Desea expresar su sincero agradecimiento al Gobierno de Alemania por su actitud de total apertura y cooperación a lo largo de toda la visita. El Relator Especial

presentará al Consejo de Derechos Humanos, en su 14º período de sesiones, que se celebrará en 2010, un informe detallado en el que consignará sus observaciones y conclusiones sobre la visita.

17. En la conferencia de prensa celebrada en Berlín el 1º de julio de 2009¹, el Relator Especial recordó que los desafíos a que debía hacer frente Alemania eran similares a los de muchos otros países europeos y que, por tanto, Alemania podía tomarse como representativa de cómo estaba actuando Europa en las cuestiones relativas al racismo. Asimismo, destacó las tendencias positivas en la sociedad y las instituciones políticas alemanas en relación con este tema. A este respecto, se refirió a la aprobación en 2006 de la Ley general de igualdad de trato y la creación del Organismo Federal de Lucha contra la Discriminación. El Relator Especial también valoró positivamente que las autoridades al más alto nivel reconocieran que Alemania era hoy un país de inmigración. Este reconocimiento reflejaba un compromiso por parte de las autoridades de ocuparse de los problemas fundamentales derivados de la migración.

18. El Relator Especial reconoció que en los últimos años se había avanzado mucho en la lucha contra el racismo, pero que también era mucho lo que quedaba por hacer. Señaló dos ámbitos fundamentales que merecían una atención inmediata. En primer lugar, recomendó que se entendiera el racismo de una manera más amplia. Mientras que la sociedad en general relacionaba al racismo con la extrema derecha, el Relator Especial subrayó la necesidad de abordar la cuestión del racismo desde el punto de vista de las estructuras e instituciones que facilitan la integración de los migrantes en la sociedad alemana. En segundo lugar, el Relator Especial se refirió a la sólida forma de federalismo existente en Alemania y a los desafíos que se planteaban cuando se procuraba traducir las leyes y los programas federales en medidas concretas a nivel local. El Relator Especial puso de relieve la necesidad de que los gobiernos locales dispongan de marcos jurídicos e institucionales eficaces que den respuesta a los numerosos desafíos que plantea el problema del racismo.

19. Junto a estas cuestiones fundamentales, el Relator Especial abordó la necesidad de fortalecer el marco jurídico e institucional de lucha contra el racismo y contra los grupos y partidos de extrema derecha. Asimismo, se refirió a la situación de determinadas comunidades y de los refugiados y solicitantes de asilo que, según dijo, eran motivo de gran preocupación. El Relator Especial consideró también que la educación, la vivienda, el empleo y la participación política de las personas de origen migratorio o pertenecientes a minorías étnicas o religiosas eran cuestiones que debían recibir una atención especial por parte del gobierno. Recomendó encarecidamente que se tomaran medidas especiales para asegurar una adecuada representación de las personas de origen migratorio en las instituciones estatales, en particular en lo referente al empleo, la educación y la creación de oportunidades políticas, incluso en el servicio civil, a fin de corregir los desequilibrios existentes y ofrecer a esas personas oportunidades adecuadas para contribuir de forma duradera a la sociedad alemana.

3. Próxima misión a los Emiratos Árabes Unidos

20. El Relator Especial desea agradecer al Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos por haber accedido a invitar al Relator Especial a visitar el país del 5 al 9 de octubre

¹ El texto completo en inglés del comunicado de prensa se puede consultar en: http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/PRelease_en_mission010709.pdf.

de 2009. Esta visita será la primera de un titular de un mandato establecido en virtud de procedimientos especiales a los Emiratos Árabes Unidos, y el Relator Especial está muy interesado en entablar un diálogo constructivo con las autoridades sobre todas las cuestiones relacionadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

B. Comunicados de prensa

1. Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial

21. Con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, celebrado el 21 de marzo de 2009, el Relator Especial hizo público un comunicado de prensa en el que hacía un llamamiento a favor de la plena participación en el proceso de examen de Durban.

22. El Relator Especial reafirmó la continua pertinencia de la lucha contra todas las formas de racismo y declaró que abundaban las muestras de intolerancia, desde pequeños gestos en las relaciones interpersonales hasta actos de violencia a gran escala contra personas de color o etnia diferentes. En tiempos de crisis financiera mundial, el Relator Especial alertó contra la intolerancia, que tendía a acentuarse aún más, y a promover las tensiones raciales, étnicas y xenofóbicas.

23. El Relator Especial puso de relieve que había llegado el momento de renovar el compromiso internacional contra el racismo y que la Declaración y el Programa de Acción de Durban seguían constituyendo el marco más completo para aplicar las medidas internacionales, regionales y nacionales necesarias para combatir el racismo. El éxito de la Conferencia de Examen empoderaría a todas las partes interesadas del mundo, dotándoles de instrumentos adicionales para su lucha cotidiana contra el racismo. Así pues, el Relator Especial exhortó a los Estados y a las organizaciones de la sociedad civil a que participaran de forma constructiva en las negociaciones previas a la Conferencia de Examen, que tendría lugar en abril de 2009, y a que buscaran soluciones consensuadas que pudieran influir positivamente en la vida de las personas.

2. Situación de los romaníes en Europa

24. El 20 de noviembre de 2008, el Relator Especial publicó, juntamente con el experto independiente de las Naciones Unidas sobre las minorías, un comunicado de prensa para expresar su honda preocupación por el reciente aumento del sentimiento de rechazo contra los romaníes y los incidentes violentos en varios países europeos. Ambos expertos subrayaron la necesidad de que se tomaran medidas eficaces para frenar la creciente oleada de hostilidad, sentimiento de rechazo y violencia contra los romaníes que recorre Europa. A este respecto, señalaron la necesidad de aplicar en todo su alcance el sistema de justicia penal para proteger a las poblaciones victimizadas. Ambos expertos destacaron asimismo que esos actos ponían de manifiesto la existencia de problemas graves y profundamente arraigados de racismo y discriminación contra los romaníes en el corazón de la moderna Europa, a los que debía hacerse frente de la forma más vigorosa posible dentro del estado de derecho. Los expertos recordaron que los gobiernos debían condenar enérgicamente dichos actos. Además, debían comprometerse a encontrar la forma de crear entornos seguros para todos mediante una estrecha supervisión e intensificación de sus propias actividades de lucha contra el racismo, el ejercicio del

liderazgo y la educación pública, la denuncia inmediata de las expresiones que incitan al odio y el enjuiciamiento de los actos violentos y de racismo cometidos en la sociedad.

25. Por otra parte, los dos titulares del mandato opinaron que las políticas y medidas adoptadas por numerosos Estados habían sido, en el mejor de los casos, inadecuadas para remediar la situación intolerable de pobreza, marginación y exclusión que vivía la minoría romaní en Europa. Políticas tales como la de tomar las huellas dactilares de los romaníes, o los maltratos infligidos por la policía y las declaraciones racistas en boca de altos funcionarios públicos habían contribuido a crear un clima que alimentaba y potenciaba la discriminación social y el racismo. El aumento de este tipo de incidentes exigía una respuesta de cada uno de los países y de Europa en su conjunto y, según subrayaron los expertos, hacía necesario que la Unión Europea transmitiera un mensaje contundente que sirviera de base para la acción de los distintos Estados Miembros. El derecho internacional, las directivas europeas y las políticas nacionales debían ser estrictamente aplicados por los gobiernos nacionales, así como a nivel local, nivel donde, en opinión de los expertos, no estaba calando el mensaje antirracista.

C. Cuestiones temáticas abordadas por el Relator Especial a través de su participación en conferencias, seminarios y otras reuniones

1. Incitación al odio racial o religioso

26. Desde su último informe a la Asamblea General (A/63/339), el Relator Especial planteó la cuestión de la incitación al odio racial o religioso a través de varios informes y declaraciones que se resumen a continuación.

27. En el noveno período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial presentó, en cumplimiento de la resolución 7/19 del Consejo, un informe preparado por su predecesor sobre “las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular sobre las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos” (A/HRC/9/12).

28. En el informe se resume y actualiza el marco analítico presentado por el anterior titular del mandato al Consejo de Derechos Humanos en el pasado. En especial, se hace un claro llamamiento a los Estados Miembros para que el debate en los foros internacionales se desplace de la idea de “difamación de las religiones” al concepto jurídico de “incitación al odio, la hostilidad o la violencia por motivos nacionales, raciales o religiosos”, que se basa en instrumentos jurídicos internacionales. A este respecto, en el informe se incluye un minucioso análisis del marco normativo actual sobre la cuestión de la incitación al odio, y se muestra que la protección frente a este tipo de incitación ha sido ampliamente elaborada en el derecho internacional, entre otros, en los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

29. El 12 de noviembre de 2008, el Relator Especial participó en una conferencia sobre el tema de los derechos humanos en las sociedades con diversidad cultural, sus desafíos y perspectivas, organizada por el Consejo de Europa. En esa ocasión, abordó el tema de la “incitación al odio”, término que se utiliza como una útil

expresión abreviada que describe la noción jurídica de apología del odio nacional, racial o religioso constitutivo de incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, según lo estipulado en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

30. En particular, el Relator Especial aludió al seminario de expertos sobre los vínculos entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, organizado en octubre de 2008 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). El seminario reunió a un gran número de académicos y expertos, que identificaron los principales desafíos y formularon algunas recomendaciones. Los participantes hicieron hincapié en la necesidad de proceder caso por caso al aplicar los artículos 19 y 20 del Pacto, de modo que se tuviera en cuenta, por ejemplo, la tradición de violencia o persecución contra un grupo étnico o racial determinado, que podría constituir un indicador fiable de su vulnerabilidad. Además, en opinión de los expertos, el hecho de que se invocara el artículo 20 del Pacto era, por lo general, indicio del fracaso de los Estados en el cumplimiento de otras obligaciones, en especial, en lo tocante al derecho a la no discriminación. En cuanto a la aplicación de la legislación contra la incitación al odio, en el seminario también se determinaron algunos criterios objetivos para evitar la aplicación arbitraria de dichas leyes. Algunos de esos criterios son los siguientes: a) para que la incitación al odio sea punible tiene que darse una intencionalidad pública de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia; b) toda limitación de la libertad de expresión deberá definirse de forma clara y restringida y estipularse mediante una ley, además de ser necesaria y proporcionada al objetivo que se intenta alcanzar; c) en lo relativo a la libertad de expresión, se utilizarán los medios menos invasivos posibles, para evitar que se produzca un efecto de autocensura; y d) la decisión sobre la aplicación de dichas limitaciones debe ser tomada por un sistema judicial independiente.

31. Si bien el Relator Especial mantuvo que la legislación en materia de incitación al odio era necesaria y legítima conforme a las normas internacionales, alertó contra una aplicación subjetiva y excesivamente amplia. De forma más general, insistió también en la obligación de los Estados de luchar activamente contra el racismo y la discriminación. Sin embargo, la lucha contra la incitación al odio no era más que una de las obligaciones que incumbían a los Estados en la lucha contra la discriminación. Otras obligaciones figuraban en el artículo 26 del Pacto, donde se estipulaba que “la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación”, por motivos de raza, color u origen nacional, entre otros. En el artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se enuncia un criterio de no discriminación aún más estricto, que incluye la necesidad de adoptar medidas especiales.

32. En su declaración, el Relator Especial recordó que la plena aplicación de las normas internacionales pertinentes en relación con los derechos humanos constituía la principal defensa para luchar contra todas las manifestaciones del racismo, incluida la incitación al odio. Sostuvo que dicha incitación tan solo era el síntoma de un mal más profundo, el del racismo y la intolerancia. Por tanto, era necesario atacar las causas subyacentes, y no solo su manifestación externa.

33. En el 12º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial presentó, en cumplimiento de la resolución 10/22 del Consejo, un informe

preparado por su predecesor sobre “las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular sobre las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones” (A/HRC/12/38).

34. Dada la importancia de los acontecimientos registrados durante el período estudiado, en el informe se reseña el debate conceptual en curso sobre la “difamación de las religiones” y la incitación al odio religioso. A este respecto, el Relator Especial hace referencia al mencionado informe del anterior titular del mandato y al seminario de expertos sobre los vínculos entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos organizado por la Oficina del ACNUDH, así como al acuerdo alcanzado en el Documento Final de la Conferencia de Examen de Durban.

35. En el informe también se ofrece un breve resumen de la información enviada al Relator Especial por la Organización de la Conferencia Islámica acerca de los incidentes de islamofobia y por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre la discriminación y los crímenes de motivación racial contra musulmanes en la Unión Europea. A este respecto, el Relator Especial distingue entre las mentalidades intolerantes, la incitación al odio religioso, la discriminación religiosa y los actos de violencia cometidos contra miembros de comunidades religiosas o de creencias. En el mismo capítulo, recalca que, al tratar sobre la incitación al odio racial o religioso, debe tomarse en cuenta la relación que existe entre las normas internacionales de derechos humanos aplicables, en especial, la existente entre los artículos 18, 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En este contexto, hace una amplia referencia a una declaración conjunta sobre la libertad de expresión y la incitación al odio racial y religioso presentada junto con el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias en un acto paralelo celebrado durante la Conferencia de Examen de Durban².

36. En el último capítulo de su informe, el Relator Especial presenta distintas conclusiones y recomendaciones, y propone un modo de avanzar en la labor internacional para luchar contra la incitación al odio racial o religioso. A este respecto, reitera la recomendación de su predecesor de promover el desplazamiento del concepto sociológico de difamación de las religiones hacia la norma jurídica de no incitación al odio nacional, racial o religioso. Asimismo, se felicita por el consenso alcanzado en la Conferencia de Examen de Durban y recomienda que los responsables de la formulación de políticas tomen como referencia el lenguaje firme y adecuado del documento final y lo apliquen a nivel interno. Finalmente, recomienda que se haga hincapié en el cumplimiento de las obligaciones esenciales de los Estados relativas a la protección de las personas y los grupos de personas frente a la violación de sus derechos que suponen los mensajes de odio y destaca la necesidad de proteger a los miembros de las comunidades religiosas o de creencias frente a la violación de su derecho a la libertad de religión y de creencias.

² El texto completo [en inglés] de la declaración conjunta de los tres Relatores Especiales se encuentra disponible en línea en: www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint_Statement_SRs.pdf.

2. Racismo y pobreza

37. El Relator Especial trató la cuestión del racismo y la pobreza en su primer informe anual, presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 11º período de sesiones (A/HRC/11/36), así como en el marco de un acto paralelo sobre “Discriminación y pobreza: la exclusión y sus soluciones en el nuevo milenio”, organizado el 21 de abril de 2008 por la Oficina del ACNUDH durante la Conferencia de Examen de Durban.

38. En opinión del Relator Especial, una dimensión fundamental de la lucha contra el racismo es la imbricación entre dos indicadores sociales básicos: la clase y la raza u origen étnico. Aunque los vínculos entre raza y pobreza aún no se han dilucidado por completo, los datos nacionales, allí donde se encuentran disponibles, muestran claramente que la pobreza afecta desproporcionadamente a las minorías raciales o étnicas. La pobreza crea un círculo vicioso para los miembros de una minoría. La falta de educación, de vivienda adecuada y de atención de la salud hace que la pobreza se transmita de generación en generación y perpetúe los prejuicios raciales y los estereotipos a este respecto. Basándose en un conjunto de trabajos empíricos y en las visitas efectuadas en el desempeño de su mandato, así como en las investigaciones académicas y orientadas a la formulación de políticas sobre este tema, el Relator Especial observa que la vulnerabilidad socioeconómica de las minorías raciales o étnicas es generalmente el resultado de legados históricos. Sin duda, la esclavitud, la segregación o el *apartheid*, además de deshumanizar a las personas, crearon también desequilibrios estructurales que perviven en la actualidad. Además, estos injustos desequilibrios son también resultado de la inacción de los Estados.

39. Para abordar el grado desproporcionado de pobreza que afecta a los miembros de las minorías raciales o étnicas, el Relator Especial subraya tres prioridades generales: a) la recogida de datos desglosados por origen étnico; b) la obligación esencial de no discriminación; y c) la necesidad de promulgar medidas especiales dirigidas a los grupos que han sufrido décadas o siglos de discriminación.

40. Aunque el Relator Especial es bien consciente de los argumentos contrarios a la recogida de datos desglosados por origen étnico, su opinión es que la falta de datos de este tipo ha impedido frecuentemente a las personas encargadas de este cometido elaborar medidas públicas concretas y adecuadas para subsanar los desequilibrios raciales o étnicos. Por esta razón, recomienda que el debate sobre si se deben recopilar esos datos o no dé paso al debate sobre la mejor forma de recopilarlos. A este respecto, el Relator Especial propone algunos principios fundamentales para la recogida de datos desglosados por origen étnico que pueden calmar las inquietudes de muchos Estados: el derecho a la privacidad, el principio de la autoidentificación y la participación de las comunidades minoritarias en todas las etapas.

41. El Relator Especial desearía recordar que el derecho internacional recoge de forma inequívoca la obligación esencial de no discriminar que incumbe a los Estados. Dicha obligación cobra especial importancia en relación con el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, que tiene profundas repercusiones en la situación socioeconómica de las comunidades minoritarias.

42. Si bien la no discriminación es fundamental a fin de crear condiciones equitativas para las diferentes comunidades, el Relator Especial cree que, por sí

sola, no basta para corregir los desequilibrios que son resultado de legados históricos como la esclavitud y la segregación. A este respecto, sigue siendo necesario promulgar medidas especiales, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, dirigidas a los grupos que han sufrido décadas o siglos de discriminación, para contribuir a que el objetivo de la integración y la igualdad de oportunidades sea una realidad tangible para todos.

43. En relación con el efecto de la situación económica sobre el racismo, el Relator Especial también se refirió brevemente a las posibles consecuencias negativas de la crisis financiera en la lucha contra el racismo y la xenofobia durante la Conferencia de Wilton Park sobre los retos actuales y futuros en la esfera de los derechos humanos, celebrada del 22 al 24 de enero de 2009 en West Sussex (Reino Unido).

44. En esa ocasión, el Relator Especial advirtió que las previsiones de desaceleración económica para los próximos años podrían contribuir al surgimiento de tensiones étnicas y raciales en las áreas donde viven inmigrantes. Señaló que las tensiones de este tipo suelen surgir cuando existen problemas en el conjunto de la economía, y, en particular, en los mercados laboral e inmobiliario. Con el aumento del desempleo y la disminución de los salarios, algunos grupos podrían tratar de manipular la opinión pública para generar una fuerte reacción contra la inmigración y culpar a los migrantes de los problemas económicos existentes. Esas expresiones de xenofobia estaban a veces estrechamente vinculadas a los prejuicios raciales y los estereotipos, ya que a menudo los migrantes podían ser reconocidos por su raza u origen étnico.

45. El Relator Especial recordó que era necesario un conjunto de medidas para prevenir que el sentimiento xenófobo creciera y se expresara en políticas. Los Estados debían ser vigilantes en cuanto a sus obligaciones en materia de derechos humanos, especialmente en relación con los migrantes. A este respecto, era necesario contar con instituciones y leyes adecuadas para castigar a quienes discriminaran o perpetraran actos de violencia contra los extranjeros y los miembros de minorías, o incitaran a cometer tales actos. De forma más general, los dirigentes políticos debían ser sensibles a las repercusiones del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, tendiendo puentes hacia las minorías y manteniendo una vigilancia constante de su situación en materia de derechos humanos.

3. Genocidio

46. El 21 de enero de 2009, el Relator Especial participó en un seminario sobre la prevención del genocidio organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En dicha ocasión, recordó que el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes de guerra se vinculaban tradicionalmente con la aparición de ideologías de exclusión basadas en la raza o el origen étnico, y que las formas extremas de racismo, a menudo ocultas tras la apariencia de un nacionalismo radical, podían dar lugar a catástrofes indecibles. No obstante, si bien estaba claro que el genocidio a menudo iba asociado a formas extremas de racismo, el Relator Especial alertó contra los juicios categóricos sobre sus causas. Recalcó que, mientras que el racismo era un fenómeno extendido y omnipresente que afectaba a países y regiones de todo el mundo, el genocidio, por el

contrario, se había reducido a un número limitado de casos ligados a circunstancias concretas.

47. Reflexionando sobre la necesidad de entender mejor las condiciones en las que el racismo daba paso a la violencia genocida, el Relator Especial hizo alusión a la valiosa contribución del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. La labor sustantiva llevada a cabo por dicho Comité permitía identificar factores a largo y corto plazo que conducían al genocidio. A largo plazo, el Comité destacó la importancia de abordar la discriminación sistemática contra determinados grupos diferenciados e indicó las señales de alerta temprana que permitían detectarla. Asimismo, observó que los factores a corto plazo eran esenciales para explicar el modo en que las causas a largo plazo podían desencadenar actos de violencia masiva en momentos concretos. Aunque ningún sistema de detección temprana era infalible, el Relator Especial recalcó que tales sistemas eran absolutamente necesarios para luchar contra el crimen de genocidio. Mediante ellos es posible detectar las situaciones que habría que incorporar a una “lista de alerta” de países en riesgo y también ofrecían una idea de las medidas requeridas a corto y largo plazo para solucionar el problema.

48. Si bien las soluciones políticas constituían el eje de esas iniciativas, el Relator Especial subrayó una serie de preocupaciones en materia de derechos humanos que también deberían orientar las decisiones políticas, dado que permitían tomar medidas que incidieran en las causas profundas del conflicto. El Relator Especial consideraba que abordar las causas profundas de los conflictos étnicos era una estrategia esencial para prevenir el genocidio. De hecho, la comunidad internacional había intentado a menudo solucionar las situaciones de conflicto sin prestar atención a las causas reales del problema. Como consecuencia, las tensiones raciales o étnicas persistían largo tiempo después de la firma de un acuerdo de paz, y podían reavivar el conflicto años más tarde. De este modo, era esencial tomar iniciativas contra el racismo y la discriminación después de los conflictos, sobre todo en los casos en que hubiese habido genocidio, para evitar que se volvieran a producir esas tragedias. En particular, debían abordarse las divisiones raciales o étnicas abiertas durante el conflicto con amplios programas de reconciliación nacional que fomentaran la cooperación interétnica.

49. Si bien la reconciliación nacional debía ser una prioridad después de los conflictos, el Relator Especial recordó también que la lucha contra la impunidad debía mantener la máxima importancia en el programa de acción. Para hacer posible un proceso de reconciliación general y duradero, era absolutamente necesario investigar, enjuiciar y castigar a los responsables. La cultura de lucha contra la impunidad constituía la esencia del mandato de varios tribunales internacionales, que merecía un respaldo a escala mundial. No obstante, el Relator Especial consideraba que tales mecanismos internacionales eran una opción de último recurso y creía que la responsabilidad primaria de enjuiciar y castigar a quienes participaran en actos de genocidio o instigaran a cometerlos incumbía recaer sobre los sistemas judiciales nacionales. En conclusión, el Relator Especial reiteró enérgicamente que la promoción y la protección de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho en todo momento eran la mejor defensa contra los conflictos, y también contra el genocidio.

50. Además de la declaración individual anteriormente mencionada, el Relator Especial colaboró con otros siete titulares de mandatos de los procedimientos

especiales en una declaración conjunta³ sobre la prevención del genocidio presentada en el mismo seminario.

51. Reflexionando sobre las estrategias eficaces para prevenir el genocidio y otras atrocidades masivas, los ocho titulares de mandatos de los procedimientos especiales reafirmaron que, debido a su independencia, a las actividades que realizaban sobre el terreno y a su acceso a los gobiernos y la sociedad civil, podían hacer un útil aporte a la comparación y el análisis en profundidad de la información sobre violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos. También podían ofrecer recomendaciones a los gobiernos afectados y a la comunidad internacional sobre las medidas a adoptar para neutralizar las tensiones en un estadio temprano. Mediante los informes que presentaban a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos, los procedimientos especiales procuraban a un mejor entendimiento de las situaciones complejas, así como a la alerta temprana en tales casos.

52. Los ocho titulares de mandatos de los procedimientos especiales subrayaron la necesidad de que las señales de alerta temprana llegaran a los organismos políticos y de prevención de conflictos de las Naciones Unidas, para permitir a las máximas instancias decisorias adoptar medidas con un conocimiento cabal de la realidad sobre el terreno. A este respecto, destacaron que la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio era uno de los canales de comunicación a los que los procedimientos especiales podían recurrir de forma más sistemática.

53. Como conclusión, los ocho titulares de mandatos de los procedimientos especiales recalcaron que la prevención del genocidio era una obligación de la comunidad internacional, por lo que resultaba imperativo que las Naciones Unidas mantuvieran una vigilancia constante. Al mismo tiempo, recordaron también que los Estados Miembros eran los principales responsables del cumplimiento de sus obligaciones internacionales. En último término, la mejor prevención del genocidio o de la violencia masiva consistía en garantizar el respeto de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, con especial atención al principio de no discriminación.

4. Discriminación basada en la “ascendencia”

54. Durante la Conferencia de Examen de Durban, el Relator Especial participó en un acto paralelo sobre cómo dotar a las comunidades de recursos para combatir la discriminación, organizado por el Movimiento internacional contra todas las formas de discriminación y racismo y la Federación Luterana Mundial, el 22 de abril de 2009.

55. Recordando que la cuestión de la discriminación basada en la “ascendencia” había sido tratada por los titulares de mandatos de los procedimientos especiales en su contribución conjunta al proceso de preparación de la Conferencia de Examen de Durban (A/CONF.211/PC/WG.1/5), el Relator Especial destacó que los titulares de mandatos de los procedimientos especiales ya habían expresado su profunda preocupación sobre este tipo de discriminación.

³ La declaración conjunta de los siete titulares de mandatos de los procedimientos especiales se encuentra disponible en línea en: www2.ohchr.org/english/events/RuleofLaw/docs/SProceduresJointStatement.pdf; véase también A/HRC/10/25, párrs. 44 a 50 [en ambos casos, sólo en inglés].

56. Recordó que, según se estimaba, 250 millones de personas de todo el mundo corrían el riesgo de que se violaran sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, mediante la violencia, la marginación o la discriminación motivadas por los sistemas basados en la condición hereditaria. Las violaciones de los derechos humanos podían ocurrir en numerosas esferas, por ejemplo, la prohibición o limitación de la capacidad de modificar la condición hereditaria; las restricciones socialmente impuestas a la posibilidad de contraer matrimonio con un miembro de otra comunidad; la segregación en los ámbitos público y privado, especialmente en materia de vivienda y educación, así como en el acceso a los lugares públicos, a los lugares de culto y a las fuentes públicas de alimentos y agua; la limitación de la libertad de rechazar las ocupaciones hereditarias o degradantes, así como los trabajos peligrosos; y la sumisión a la servidumbre por deudas.

57. El Relator Especial recordó que, desde la Conferencia Mundial contra el Racismo celebrada en 2001 en Durban, la cuestión de la discriminación por motivos de “ascendencia” había estado presente en el plan de acción internacional. Pese a las objeciones de ciertos Estados, los principales órganos de derechos humanos competentes en la esfera del racismo y la discriminación habían expresado claramente que la prohibición de este tipo de discriminación estaba comprendida en el ámbito de los instrumentos existentes, en especial de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. A este respecto, el Relator Especial hizo referencia expresa al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que había concluido, en su 49º período de sesiones, que “la situación de las castas y tribus reconocidas entra en el ámbito de la Convención”. Además, dicho Comité indicó que la discriminación por motivos de casta constituía una forma de discriminación racial y que la palabra ascendente (ascendencia) tenía su propio significado y no debía confundirse con raza u origen étnico o nacional. De forma más amplia, en su recomendación general núm. 29 (2002), relativa a la discriminación basada en la ascendencia, el Comité volvió a aclarar su posición al respecto: “reafirmando enérgicamente que la discriminación basada en la ‘ascendencia’ comprende la discriminación de miembros de diversas comunidades basada en tipos de estratificación social como la casta y sistemas análogos de condición hereditaria que anulan o reducen el disfrute por esas personas, en pie de igualdad, de los derechos humanos”.

58. Por tanto, el Relator Especial reafirmó que el marco legal sobre la discriminación basada en la “ascendencia” era inequívoco. No obstante, seguía pendiente su adecuada aplicación. Se requerían acciones enérgicas por parte de los gobiernos para impulsar la lucha contra la discriminación por motivos de ascendencia. Un primer paso fundamental para abordar esta cuestión era que los Estados reconocieran que la discriminación por motivos de ascendencia constituía una manifestación de discriminación racial prohibida por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. De no existir tal reconocimiento, no sería posible tratar de forma eficaz las graves violaciones de los derechos humanos y la discriminación que sufrían individuos y grupos por motivos de casta y sistemas análogos de condición hereditaria.

IV. Conclusiones y recomendaciones

59. En relación con la Conferencia de Examen de Durban, celebrada del 20 al 24 de abril de 2009, el Relator Especial espera que se mantenga el impulso alcanzado

durante el proceso de examen y que todos los compromisos y obligaciones contraídos en el documento final de la Conferencia de Examen sean cumplidos de manera efectiva por los Estados, a quienes incumbe la responsabilidad principal a este respecto. El Relator Especial recomienda que los Estados determinen medidas concretas en el ámbito nacional y establezcan una hoja de ruta con referencias realistas, en colaboración con la sociedad civil, para la aplicación del documento final de la Conferencia.

60. Aunque algunos Estados optaron por no participar en la Conferencia de Examen de Durban, el Relator Especial insta de todos modos a dichos Estados a expresar públicamente su apoyo al documento final y a comprometerse a aplicarlo para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

61. Si bien es necesario que los Estados tomen medidas para luchar contra la incitación al odio racial o religioso, el Relator Especial desearía recomendar que los Estados se abstuvieran de adoptar restricciones vagas o excesivamente amplias de la libertad de expresión, que a menudo han dado lugar a abusos por parte de las autoridades y a que se acallaran las voces discrepantes, en especial las de los individuos y los grupos en situación vulnerable, como las minorías. La libertad de expresión contribuye de manera esencial al derecho a la igualdad y a la lucha contra el racismo. Habilita a los individuos y los grupos en situación vulnerable a luchar por sus derechos y les permite responder de forma racional a las incitaciones al odio de las que son objeto.

62. El Relator Especial desearía recordar que la aplicación a nivel nacional de un programa mundial de lucha contra el racismo es la mejor forma de prevenir eficazmente la incitación al odio. Aunque las medidas legislativas son necesarias, los Estados también deben recurrir a medidas no legislativas, por ejemplo, en materia de educación y de diálogo intercultural, a fin de luchar contra el racismo. A este respecto, los Estados deben cooperar estrechamente con la sociedad civil en la creación, aplicación y evaluación de las medidas más adecuadas y eficaces contra el racismo.

63. Con el fin de establecer más claramente los vínculos entre raza y pobreza, el Relator Especial opina que es necesario recoger datos desglosados por el origen étnico. Aunque es plenamente consciente de los argumentos contrarios a la recogida de este tipo de datos, el Relator Especial recomienda que el debate sobre si es necesario recopilarlos dé paso a un amplio examen sobre el mejor modo de recopilarlos para cumplir las normas internacionales y evitar su uso indebido o su manipulación.

64. Debido al posible efecto desfavorable de la actual crisis económica y financiera sobre las iniciativas de lucha contra el racismo y la xenofobia, el Relator Especial recomienda que los Estados adopten medidas adecuadas y eficaces para prevenir un posible aumento de los sentimientos xenófobos, en especial, en relación con los migrantes que se encuentran en situación vulnerable. Ciertamente, en estos tiempos de inestabilidad económica se necesita una vigilancia especial, y los Estados deben garantizar la existencia de todas las salvaguardias legislativas e institucionales necesarias para prevenir un importante incremento de la xenofobia en la sociedad de cada país.

65. El Relator Especial cree que la manera más eficaz de prevenir el genocidio o la violencia masiva contra un determinado grupo de personas es garantizar, en el ámbito nacional, el respeto por los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, con especial atención al principio de no discriminación. Esta consideración se aplica igualmente a las situaciones posteriores a genocidios o conflictos. A este respecto, el Relator Especial recomienda que los gobiernos adopten medidas concretas al objeto de fomentar la cooperación interétnica para evitar la reaparición de los conflictos étnicos.

66. El establecimiento de un sistema eficaz de alerta temprana es absolutamente esencial en la lucha contra el crimen de genocidio. Permite detectar las situaciones que podrían derivar hacia un genocidio y comprender el sentido de las medidas necesarias para hacer frente a esos problemas. En este sentido, el Relator Especial desearía reafirmar su voluntad de colaborar con la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio.

67. A fin de proteger eficazmente en todo el mundo a las personas que corran el riesgo de sufrir violaciones de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales basadas en los sistemas de condición hereditaria, el Relator Especial desea promover el reconocimiento internacional de que la discriminación por motivos de ascendencia constituye una forma de discriminación racial prohibida por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
