



Asamblea General

Distr. general
30 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

14º período de sesiones

Tema 9 de la agenda

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

Informe del Sr. Githu Muigai, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y la formas conexas de intolerancia

Resumen

Con arreglo a la Declaración y el Programa de Acción de Durban, el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia "constituyen... un obstáculo a las relaciones pacíficas y de amistad entre los pueblos y las naciones y figuran entre las causas básicas de muchos conflictos internos e internacionales, incluidos conflictos armados". Con este antecedente, el presente informe apunta a hacer un análisis de la relación entre racismo, discriminación racial y conflicto. Habida cuenta de que los efectos del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden variar según la etapa en que se encuentre el conflicto, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia examina tres situaciones: antes de un conflicto, durante su curso y después de él.

El Relator Especial analiza en el capítulo II la forma en que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden constituir factores que impulsen tensiones o actos de violencia y centra su análisis en cuestiones relativas a los debates que giran en torno al concepto de la "identidad nacional", la discriminación socioeconómica en razón de la pertenencia a grupos y la manipulación política de las ideologías racistas o nacionalistas. Estas cuestiones, de no tenerse en cuenta o no encararse debidamente, pueden contribuir a crear tensiones y, a la larga, un conflicto.

En el capítulo III, el Relator Especial examina la forma en que la apología del odio basada en una ideología racista puede exacerbar y agravar la violencia contra ciertas personas o grupos de personas en situaciones de conflicto. A su juicio, la ideología racista tiende a crear una mentalidad de victimización y a deshumanizar a ciertas categorías de personas a las que se considera menos iguales. En situaciones de conflicto, la victimización y la deshumanización pueden convertirse en instrumentos eficaces para instigar a la comisión de actos de violencia contra ciertas personas o grupos de personas.

En el capítulo IV, el Relator Especial, considerando que es necesario encarar en forma adecuada las causas básicas de un conflicto para evitar que recrudezcan las tensiones y la violencia, hace referencia a los mandatos de diversas misiones de las Naciones Unidas y a acuerdos de paz a fin de examinar algunos requisitos fundamentales de una paz duradera. A su juicio, para lograr una paz duradera las partes interesadas tienen que, entre otras cosas: a) reconocer la dimensión étnica o racial de un determinado conflicto; b) reconocer y encarar las violaciones de los derechos humanos, incluida la discriminación racial, cometidas en el curso de un conflicto; c) mantenerse vigilante para que no se reaviven la instigación al odio y la violencia, y d) lograr la participación de todos los componentes de la sociedad y un verdadero diálogo entre ellos.

En el capítulo V se hace una breve referencia a las actividades realizadas por el Relator Especial a partir de junio de 2009, entre ellas misiones en distintos países, y su participación en seminarios y conferencias.

Por último, en el capítulo VI el Relator Especial enuncia sus conclusiones y recomendaciones. Estas últimas apuntan a dar a las partes interesadas diversos instrumentos para detectar señales de alerta temprana de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y para reaccionar en la forma que corresponda, por ejemplo, tomar medidas para prevenir el conflicto, superar situaciones de conflicto o encarar debidamente cuestiones relativas al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en situaciones posteriores a un conflicto.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en situaciones anteriores a un conflicto	4–23	5
A. El debate en torno al concepto de identidad nacional	5–13	5
B. Discriminación socioeconómica contra miembros de ciertos grupos de la población	14–18	7
C. Manipulación política de la ideología racista o nacionalista en los conflictos étnicos	19–23	9
III. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia racial en situaciones de conflicto	24–30	10
IV. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en situaciones posteriores a un conflicto	31–47	12
A. Reconocimiento de la dimensión étnica o racial de un conflicto	33–37	12
B. Reconocer y encarar las violaciones de los derechos humanos, incluida la discriminación racial, cometidas durante un conflicto	38–41	14
C. Mantener la vigilancia frente a la renovada instigación al odio y la violencia	42–43	15
D. Lograr la participación de todos los componentes de la sociedad y un verdadero diálogo entre ellos	44–47	15
V. Actividades del Relator Especial	48–60	16
A. Visitas a países	48–59	16
B. Otras actividades	60	18
VI. Conclusiones y recomendaciones	61–76	18

I. Introducción

1. Este informe ha sido preparado en atención a la resolución 7/34 del Consejo de Derechos Humanos y se trata del segundo que presenta al Consejo el actual Relator Especial, designado el 1º de agosto de 2008.

2. En la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en 2001, los Estados afirmaron que "el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia... constituyen un obstáculo a las relaciones pacíficas y de amistad entre los pueblos y las naciones y figuran entre las causas básicas de muchos conflictos internos e internacionales, incluidos conflictos armados"¹ y que "muchas veces son una de sus consecuencias"². Además, en la Declaración de Durban se recalca "la necesidad de que todas las partes en los conflictos armados respeten escrupulosamente [el principio fundamental de no discriminación] y de que los Estados y la comunidad internacional permanezcan especialmente alerta durante los períodos de conflicto armado y sigan combatiendo todas las formas de discriminación racial"³. Igualmente, en la Conferencia de Examen, celebrada en 2009, los Estados lamentaron "los casos de conflictos armados y de violencia étnica o religiosa y [señalaron] las disposiciones pertinentes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en particular los párrafos 138 y 139"⁴, refiriéndose así a la responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

3. Con este telón de fondo, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia se propone analizar la relación entre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, por una parte, y los conflictos, por la otra. A los efectos del presente informe, la expresión "conflicto" se interpretará en un sentido lato de manera que incluya no solo el conflicto armado sino también el político y social, así como los actos de violencia contra determinados grupos de la población. Habida cuenta de que los efectos del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden variar según la etapa en que se encuentre el conflicto, el Relator Especial examina en el informe tres situaciones: antes de un conflicto, durante su curso y después de él. En el capítulo II se refiere al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en situaciones anteriores a un conflicto y analiza cuestiones relativas a los debates que giran en torno al concepto de la "identidad nacional", la discriminación socioeconómica contra miembros de ciertos grupos de la población y la manipulación política de la ideología racista o nacionalista. En el capítulo III, el Relator Especial examina la forma en que la apología del odio basada en una ideología racista puede instigar a cometer actos racistas y de violencia y, de esa forma, intensificar un conflicto. El capítulo IV está dedicado al racismo, la discriminación racial la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en situaciones posteriores a un conflicto. En el capítulo V se resumen las actividades realizadas por el Relator Especial el año pasado, como misiones en distintos países y su participación en seminarios y conferencias. Por último, en el capítulo VI se presentan las conclusiones y recomendaciones.

¹ Declaración de Durban, preámbulo.

² *Ibid.*, párr. 20.

³ *Ibid.*

⁴ Documento Final de la Conferencia de Examen, párr. 14.

II. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en situaciones anteriores a un conflicto

4. En el presente capítulo, el Relator Especial analiza la forma en que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en razón de la marginación o discriminación que crean en la sociedad, pueden constituir factores que contribuyan a desatar tensiones o actos de violencia entre ciertos grupos de la población, tanto a corto como a largo plazo. Centra su análisis en los debates que giran en torno al concepto de identidad nacional, la discriminación socioeconómica por la pertenencia a un grupo y la manipulación política de la ideología racista o nacionalista. No se debe considerar que esta lista sea taxativa; de hecho, el Relator Especial es consciente de que otras cuestiones pueden desencadenar conflictos entre grupos. Así, querría remitirse a la lista de indicadores clave preparada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/67/1) a fin de determinar la existencia de factores conocidos como componentes importantes de situaciones conducentes al conflicto y al genocidio. Igualmente, querría remitirse al marco del análisis de la Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio (2009)⁵, que puede servir de guía para vigilar y evaluar el riesgo de genocidio en una situación determinada. Cabe considerar, por lo tanto, que el presente informe complementa esos instrumentos ya existentes.

A. El debate en torno al concepto de identidad nacional

5. En los últimos años se ha suscitado en muchos países un difícil debate en torno a la cuestión de la "identidad nacional". El Relator Especial, si bien no tiene la intención de adoptar una postura acerca de la cuestión de si ese debate debe o no tener lugar ni de qué elementos debería incluir el concepto, querría en todo caso advertir que esos debates pueden tener consecuencias negativas y destacar que, de no llevarse con cuidado, pueden promover el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y, de esa forma, conducir a un conflicto. Si bien la presente sección se refiere al concepto de identidad nacional y, por lo tanto, configura el análisis al nivel de los Estados, el Relator Especial cree en todo caso que las cuestiones que plantea también pueden ser pertinentes respecto de la identidad de grupos a nivel local, regional o supranacional.

6. El debate en torno al concepto de identidad nacional puede servir para llegar a un terreno común en el que personas y grupos de personas enuncien y promuevan un programa político común. De hecho, puede infundir un sentimiento de pertenencia que ayude a construir una nación cohesiva, con objetivos, valores e ideales comunes, y alentar a gente de diversos orígenes a participar en la vida pública de manera de inculcar un sentido de identificación con el destino de su país. De esa forma, el debate en torno a la identidad nacional, de ser bien llevado, puede contribuir a crear un marco de tolerancia y solidaridad entre gente distinta desde el punto de vista de la clase social, la opinión política o la religión, entre otras cosas, en virtud de su adhesión común a los ideales y valores compartidos de su país.

7. El debate sobre la definición de identidad nacional, si bien puede tener un resultado positivo para un Estado, también puede surtir efectos negativos y ser muy divisivo. A juicio del Relator Especial, al examinar cómo el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden constituir a largo plazo factores que desencadenen tensiones o un conflicto, reviste particular importancia la forma en que se

⁵ www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf.

entienda la identidad nacional, con inclusión de las consecuencias en cuanto al posible trato discriminatorio a que puede dar lugar. Si el concepto de identidad nacional se usa de manera inadecuada, el resultado puede consistir en determinar quiénes son miembros del grupo y quiénes están fuera de él. Ello puede dar lugar a una categorización estricta, y a veces irreversible, en grupos específicos con lo que se obliga a la gente a tomar partido. Puede culminar también en la exclusión social de ciertas personas y grupos y en la creación de tensiones o incluso un conflicto en una sociedad determinada.

8. Por ejemplo, debido a la idea muy extendida de que las minorías constituyen un problema, y no un bien de un Estado, en numerosos casos se considera que se trata de una parte de la población que no puede asociarse a la "identidad nacional" aceptada por la mayoría. Como consecuencia, los miembros de minorías pueden ser objeto de una amplia variedad de prácticas discriminatorias, como el acceso desigual a la educación pública, los servicios de salud y el empleo, así como la denegación arbitraria de la ciudadanía. Denegar la ciudadanía a miembros de minorías o establecer procedimientos administrativos que les privan de la posibilidad de obtenerla ha resultado en la práctica un instrumento eficaz para dejar a minorías en los márgenes del Estado y agravar su situación vulnerable⁶. Estas prácticas discriminatorias suscitan tensiones entre los miembros de las minorías y los miembros de ciertos grupos de la población que se sienten profundamente parte de la identidad nacional del Estado.

9. El concepto de *ivoirité*⁷ da una clara noción de los efectos negativos que entraña una definición excluyente de identidad nacional. Se empleó inicialmente en razón de la necesidad de una consigna cultural en Côte d'Ivoire, país en que más del 25% de la población tiene origen en países vecinos. Dos decenios después recurrieron a él algunos políticos en la campaña que precedió a las elecciones presidenciales de 1994. En ese caso, se empleó para encomiar las características singulares de la identidad del país y, sobre todo, para demostrar que la ciudadanía de Alassane Dramane Ouattara, de cuyo padre se decía que era de Burkina Faso, era ilegítima y, por lo tanto, también lo era su candidatura. En la campaña presidencial de 2000, el concepto de *ivoirité* cobró nueva vida política y, a la larga, reactivó tensiones étnicas de larga data en el país al crear una distinción clara y artificial entre la "verdadera etnia de Côte d'Ivoire" (quienes tenían ese origen desde por lo menos dos generaciones) y los otros, a los que se consideraba ciudadanos de segunda clase. Como resultado, la autenticidad étnica se graduaba en un 30, un 50 o un 100%. El concepto de *ivoirité*, que la élite política en el poder definía de manera excluyente, en lugar de propiciar la transmisión de ideas y valores comunes en la población, resultó sumamente divisivo y promovió tensiones y un conflicto en el país.

10. Consecuente con la labor de su predecesor⁸ el Relator Especial considera que, a fin de aplacar las tensiones entre miembros de ciertos grupos de la población y, en última instancia, combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, es sumamente importante que el debate en torno a la identidad nacional no insista en el concepto de "otros" como medio de distinguir o de crear diferencias artificiales entre ciertos grupos de la población. Estos debates no deben culminar en la creación de categorías de "otros" o "los de afuera", que puedan ser luego denigrados o rechazados. Así pues, cuando tiene lugar un debate sobre la identidad nacional, hay que tener presente en todo momento las cuestiones siguientes: cómo definir la identidad nacional de una manera

⁶ Para un minucioso análisis hecho por la Experta independiente en cuestiones de las minorías sobre la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía, véase A/HRC/7/23.

⁷ A este respecto, el Relator Especial se remite al informe de su predecesor sobre su misión a Côte d'Ivoire (E/CN.4/2005/18/Add.3).

⁸ Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (E/CN.4/2005/18), párrs. 9 a 12.

que aliente la inclusión y no la exclusión; cómo asegurarse de que quienes consideran que pertenecen al país puedan asumir libremente la identidad nacional de él; cómo inculcar valores y principios comunes que congreguen a una nación pero no se basen exclusivamente en motivos étnicos o religiosos; cómo convencer a diferentes grupos de la población de que, a pesar de esas diferencias, pueden compartir una identidad que sirve de base para un interés colectivo y cómo infundir un sentimiento de unidad nacional alentando al mismo tiempo a cada uno a asumir y celebrar el hecho de ser distinto.

11. A juicio del Relator Especial, en el contexto actual de globalización, migración y multiculturalismo el concepto de identidad nacional debe enfocarse de manera inclusiva con el fin de que quienes no se identifiquen con elementos culturales o históricos de un determinado Estado, por ejemplo, tengan de todas maneras un sentimiento de pertenencia y no sean tratados como los "otros" o como "los de afuera". De hecho, la adhesión de esas personas a los ideales, valores, objetivos y principios compartidos y promovidos en un Estado, su participación en las instituciones políticas nacionales o su adhesión a ellas y su sentimiento de pertenecer a un Estado deberían hacer posible que fueran consideradas parte de él.

12. El Relator Especial querría también advertir acerca de los peligros que entraña cualquier debate sobre la identidad nacional que sea dirigido exclusivamente por el Estado. Subraya que esos debates deben ser siempre tan inclusivos como resulte posible y adoptar un sistema de participación a fin de impedir una manipulación política que entrañe los efectos negativos que se han descrito, incluida la categorización estricta, y a veces irreversible, de personas.

13. La identidad de una persona no guarda relación exclusivamente con la identidad nacional de su país. El Relator Especial querría destacar que la identidad de cada persona consta de una multitud de componentes, como el género, la edad, la nacionalidad, la profesión, la orientación sexual, la opinión política, el credo religioso o el origen social. Estos componentes pueden a su vez ser múltiples porque, por ejemplo, se puede tener varias nacionalidades o varias profesiones. Por lo tanto, es importante no caer en la trampa de definir la identidad sobre la base de un solo elemento y encuadrar a la gente en una categoría única. El hecho de que una persona se identifique como nacional de un Estado no debe obstar en modo alguno para que se identifique también con otros orígenes étnicos o nacionales. Por lo tanto, la identidad nacional no debe definirse en forma absoluta o reduccionista que obligue a alguien a optar por un bando u otro u organice con un criterio jerárquico los distintos componentes de su identidad.

B. Discriminación socioeconómica contra miembros de ciertos grupos de la población

14. En la Conferencia Mundial de 2001 contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, los Estados observaron con profunda preocupación que "el desarrollo socioeconómico está siendo obstaculizado por conflictos internos generalizados que se deben, entre otras cosas, a violaciones manifiestas de los derechos humanos, incluidas las derivadas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y a la falta de un gobierno democrático, inclusivo y participatorio"⁹. Si bien los nexos entre racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, por una parte, y la discriminación socioeconómica, por la otra, no están aún íntegramente esclarecidos, no cabe duda de que

⁹ Declaración de Durban, párr. 21.

hay una relación estrecha entre ellos y que tienden a reforzar uno al otro¹⁰. Así, el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden manifestarse también en la distribución sesgada de recursos en favor de ciertos grupos respecto de otros, con lo que pueden empobrecer a quienes se considera menos iguales y causarles privaciones sociales. Como resultado, éstos pueden verse impedidos de participar en la vida pública, tener propiedades o lograr acceso en pie de igualdad a la educación, la salud, servicios sociales, empleo o vivienda adecuados. Luego se aducen la pobreza y las desventajas sociales de esas personas para confirmar y justificar los prejuicios y las prácticas discriminatorias en su contra.

15. A juicio del Relator Especial, las prácticas económicas discriminatorias contra determinadas personas o grupos de personas crean condiciones para una sociedad sumamente polarizada y, por lo tanto, pueden generar a largo plazo tensión, actos de violencia o conflictos entre grupos. A este respecto, los recientes enfrentamientos en Italia entre trabajadores migrantes y la población local ponen de manifiesto los nexos entre conflicto y discriminación socioeconómica por una parte, y racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, por la otra.

16. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han planteado la cuestión de la discriminación socioeconómica de que son objeto en Italia los trabajadores migrantes, en particular los que no son ciudadanos de países de la Unión Europea. En sus observaciones finales sobre Italia (CERD/C/ITA/CO/15, párr. 17), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por los informes acerca de la situación de los trabajadores migrantes indocumentados procedentes de distintas partes del mundo, en particular de África, Europa oriental y Asia, que ponen de relieve violaciones de sus derechos humanos, en particular de sus derechos económicos, sociales y culturales, incluidas denuncias de malos tratos, salarios bajos percibidos con demora considerable, largas jornadas de trabajo y situaciones de trabajo en condiciones de servidumbre, en que los empleadores retienen una parte del salario en concepto de pago por alojamiento en condiciones de hacinamiento, sin electricidad ni agua corriente. El predecesor del Relator Especial había expresado también su inquietud por el acceso de los migrantes en Italia al empleo, los servicios de salud y la vivienda (A/HRC/4/19/Add.4, párrs. 49 a 53).

17. Si bien los violentos enfrentamientos entre trabajadores migrantes y la población local en la ciudad de Rosarno, en Italia meridional, tuvieron origen en incidentes aislados, cabe aducir que las causas básicas de lo que ocurrió guardaban relación con la discriminación socioeconómica de larga data de que son objeto los trabajadores migrantes y la actitud cada vez más xenófoba de la población local contra ellos. Como se señalaba en una declaración conjunta emitida el 12 de enero de 2010 por el Relator Especial y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, "la violencia que tuvo lugar en Rosarno suscita profunda preocupación porque pone de manifiesto graves y profundos problemas de racismo contra esos trabajadores migrantes"¹¹. El Gobierno de Italia ha propuesto mejorar la situación socioeconómica de los trabajadores migrantes mejorando las condiciones de vivienda y con proyectos de establecimiento de centros de formación profesional para ellos, así como otros proyectos para aumentar la integración de los inmigrantes en el sur del país.

¹⁰ El Relator Especial examinó en su informe de 2009 los vínculos entre el racismo y la pobreza que afecta a las minorías étnicas y la vulnerabilidad socioeconómica de esas minorías (A/HRC/11/36, párrs. 16 a 39).

¹¹ "UN experts urge Italian authorities to curb xenophobic attitude towards migrant workers", 12 de enero de 2010. Se puede consultar en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9710&LangID=E.

18. El Relator Especial, sosteniendo que, a largo plazo, las prácticas socioeconómicas discriminatorias sobre ciertas personas o grupos de la población pueden contribuir a que haya tensiones o conflictos en la sociedad, considera que reviste la mayor importancia que los Estados tomen todas las medidas que procedan para superar esa discriminación socioeconómica, como tomar medidas de acción afirmativa de conformidad con lo dispuesto en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Relator Especial destaca que asegurar la igualdad de todos y la igualdad de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población que resida en el territorio de un Estado constituye un medio eficaz por el cual éste puede prevenir el surgimiento de tensiones o conflictos en una sociedad.

C. Manipulación política de la ideología racista o nacionalista en los conflictos étnicos

19. Desde hace mucho tiempo se sostiene para explicar el origen de los conflictos étnicos el argumento de que esos conflictos tienen profundas raíces en la historia. Por más que sea cierto que cabe a la historia un papel en la promoción de la enemistad étnica y que los agravios del pasado que no se hayan superado pueden causar conflictos, el Relator Especial cree que un gran número de conflictos étnicos son producto de la manipulación política de una ideología racista o nacionalista. De darse ciertas condiciones estructurales, parecerá sumamente útil a la elite de un grupo que vea una amenaza para sus intereses y valores jugar la carta racista o nacionalista para movilizar a los miembros de su grupo y reafirmar su autoridad, así como su legitimidad, para proteger los intereses étnicos o nacionales en juego. Así, se pueden revivir historias y mitos del pasado desde una determinada perspectiva a fin de definir claramente a los que pertenecen y a los que son de afuera y de recordar a los miembros del grupo agravios o humillaciones del pasado que aún están pendientes. En consecuencia, se puede avivar deliberadamente el racismo y la xenofobia para obtener beneficios políticos.

20. Sin embargo, el "éxito" de esa manipulación política y el riesgo de conflicto étnico dependen en gran medida de las condiciones estructurales que existan en un determinado país, como las necesidades no atendidas de desarrollo humano, la privación socioeconómica de algunos grupos en comparación con otro y la inexistencia o debilidad del principio de legalidad y las estructuras democráticas, así como instituciones políticas que no sean representativas de la población. A este último respecto, el Relator Especial considera que la verdadera participación de las minorías en las instituciones políticas es esencial para prevenir y disipar tensiones que puedan dar lugar a situaciones de conflicto en una sociedad. En todo caso, la participación no debe limitarse a las instituciones de gobierno. Como señaló la Experta independiente en cuestiones de las minorías, "la plena y efectiva participación de las minorías en todos los campos de la vida pública es un concepto que abarca no sólo la participación en el proceso de adopción de decisiones políticas en los planos nacional y local sino que se dé a quienes pertenecen a minorías los medios de participar efectivamente en los ámbitos sociales y económicos de sus sociedades y el derecho de acceso a los servicios públicos en pie de igualdad"¹².

21. El papel de los medios de difusión también es fundamental para prevenir o promover conflictos. Como señaló la Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, "el poder de los medios de comunicación de crear o destruir valores humanos

¹² Foro sobre cuestiones de las minorías, segundo período de sesiones (12 y 13 de noviembre de 2009) resumen de la Presidenta del Foro, pág. 4. Se puede consultar en www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/docs/SummaryChairperson2ndForum.pdf.

fundamentales entraña una gran responsabilidad. Quienes los controlan son responsables de sus consecuencias"¹³. De esa manera, cuando los miembros de la elite política en el poder recurren a la ideología racista o nacionalista es más probable que surja un conflicto en los casos en los que las instituciones de gobierno monopolizan los medios de información y en que hay pocos foros públicos en que se pueda proceder a un intercambio de ideas libre y constructivo. En esas circunstancias, las instituciones de gobierno pueden utilizar los medios existentes para difundir información falsa y para instigar al antagonismo y el odio entre ciertos grupos de la población. Por el contrario, en los casos en que hay gran variedad de opiniones y puntos de vista en los medios de difusión, será más probable que una ideología racista o nacionalista repercuta menos en la población.

22. El conflicto de los Balcanes en los años noventa pone de relieve la forma en que la manipulación política de una ideología racista o nacionalista puede constituir un factor inmediato de conflicto. En los años que precedieron a la guerra, algunos miembros de la elite política recurrieron a hechos históricos tergiversados para instigar al antagonismo y el odio entre las comunidades serbia y albanesa. Por ejemplo, ambos bandos recurrieron a la batalla de Kosovo Polje de 1389 y al concepto de la "Gran Albania" para manipular la conciencia nacional e instigar en las dos comunidades el odio y la violencia. Esa manipulación política fue fundamental en los trágicos acontecimientos que tuvieron lugar en la región.

23. El Relator Especial querría destacar que los miembros de la elite política de ambas partes pudieron hacer esa manipulación en razón de las condiciones estructurales que existían, las cuales facilitaban que la ideología nacionalista propagada antes y durante el conflicto tuviese una repercusión efectiva. Por lo tanto, el Relator Especial destaca que una reacción efectiva ante la manipulación política de la ideología racista o nacional que puede culminar en un conflicto debe comprender una amplia variedad de cuestiones. De hecho, debe incluir medios para que los miembros de las minorías tengan participación política en las instituciones de gobierno. Debe consistir en el respeto del principio de legalidad, la igualdad ante la ley, la igualdad de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales para todos y la garantía de la existencia de una gran variedad de medios de comunicación, lo que indica que se respeta la libertad de expresión.

III. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia racial en situaciones de conflicto

24. En la Declaración de Durban, los Estados habían instado "a las personas, sobre todo en situaciones de conflicto, a que desistan de la incitación al racismo y del uso de expresiones despectivas y de estereotipos negativos"¹⁴. Tomando esa Declaración y el Programa de Acción como punto de partida para este capítulo, el Relator Especial examina en qué forma la instigación al odio puede exacerbar y agravar la violencia contra ciertos individuos o grupos en situaciones de conflicto. A los efectos del presente informe, se entenderá por instigación al odio la instigación pública y directa a la violencia contra ciertas personas o grupos de personas en razón de su "raza, color, ascendencia, origen étnico o nacionalidad".

25. La ideología racista tiende a enfocar la historia desde un determinado punto de vista, de manera de definir a "los de adentro" y "los de afuera" y recordar agravios o humillaciones del pasado que están aún pendientes. Así, la ideología racista tiende a crear

¹³ *Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze*, causa Nº ICTR-99-52-T, Resumen, párr. 8. Se puede consultar en www.ictor.org/ENGLISH/cases/Barayagwiza/.

¹⁴ Declaración de Durban, párr. 62.

una cultura de victimización que sirve para movilizar a los miembros de un grupo, que se ven a sí mismos como víctimas, en torno a una causa común. En una situación de conflicto, la victimización se convierte en un útil medio de instigar a cometer actos de violencia contra "los de afuera". Puede resultar más fácil a quien se ve a sí mismo como víctima cometer violaciones de los derechos humanos, asesinatos entre ellas. Para infundir la sensación de ser víctima, también se puede recurrir a la ideología racista con el fin de deshumanizar a quienes se considera menos iguales. Una vez que se puede tratar a alguien como un ser inferior, se puede considerar que la violencia y la muerte son justificadas, necesarias, o incluso nobles en algunos casos.

26. La apología del odio, que depende de la victimización y de la deshumanización, puede usarse en su forma más extrema para instigar a cometer genocidio. A juicio del Relator Especial se encuentran ejemplos de lo que antecede en el genocidio de Rwanda, donde se recurrió a la apología del odio para instigar a cometer actos de violencia contra miembros de ciertos grupos de la población, lo que constituyó un importante factor en los asesinatos en masa perpetrados de abril a julio de 1994. Durante el genocidio los hutus usaron eficazmente la apología del odio para revivir recuerdos de dominación en el pasado, real o imaginaria, por parte de los tutsis a fin de crear enemigos que había que aniquilar.

27. Por ejemplo, Simon Bikindi, conocido compositor y cantante y miembro influyente del Movimiento Republicano Nacional de Desarrollo y Democracia, que se desplazaba entre dos ciudades de Rwanda en un vehículo con un sistema de altavoces que difundía canciones, usó ese sistema para proclamar que la población mayoritaria, los hutus, debían levantarse y exterminar a la minoría, los tutsis. De regreso, Bikindi usó los mismos altavoces para preguntar si se estaban matando tutsis. La Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal Internacional para Rwanda constató que el llamamiento que hacía Bikindi a "la mayoría" para "levantarse y buscar en todas partes" y "no perdonar a nadie", refiriéndose a los tutsis como la minoría, constituía inequívocamente un llamamiento a destruir el grupo étnico tutsi¹⁵.

28. En la causa contra *Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza y Hassan Ngeze*, la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para Rwanda confirmó el fallo en primera instancia al llegar a la conclusión de que en muchos de los programas de Radio Télévision Libre des Mille Collines después del 6 de abril de 1994 (después de que comenzara un ataque sistemático y generalizado contra los tutsis) se instaba expresamente a exterminar a éstos¹⁶. Por ejemplo, en un programa emitido el 13 de mayo de 1994 un periodista habló de exterminar a los tutsis "para hacerlos desaparecer de la memoria humana" y borrarlos "de la superficie de la tierra... para hacerlos desaparecer para siempre". La Sala de Apelaciones confirmó también las conclusiones de la Sala de Primera Instancia en que se establecía un nexo causal entre los programas de Radio Télévision Libre des Mille Collines difundidos a partir del 6 de abril de 1994 y el asesinato de algunas personas de origen tutsi cuyos nombres había mencionado públicamente la emisora¹⁷.

29. Refiriéndose a la causa *Kangura*, probablemente el periódico de Rwanda más conocido en esa época, la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para Rwanda constató que algunos artículos publicados en 1994 por ese periódico instigaban

¹⁵ *The Prosecutor v. Simon Bikindi*, causa N° ICTR-01-72-T (Sala de Primera Instancia), fallo de 2 de diciembre de 2008, párr. 423. El fallo fue confirmado por la Sala de Apelaciones. *Simon Bikindi v. the Prosecutor*, causa N° ICTR-01-72-A (Sala de Apelaciones), fallo de 18 de marzo de 2010.

¹⁶ *Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza y Hassan Ngeze v. The Prosecutor*, causa N° ICTR-99-52-A (Sala de Apelaciones), 28 de noviembre de 2007, párrs. 755 a 758.

¹⁷ *Ibid.*, párrs. 503 a 505.

pública y directamente a la comisión de actos de genocidio¹⁸. Por ejemplo, en un artículo titulado "La última mentira" se decía "esperemos que los tutsis tengan el valor de darse cuenta de lo que va a ocurrir y de que, si cometen un pequeño error, serán exterminados; si cometen el error de volver a atacar, no quedará ninguno en Rwanda, ni siquiera un cómplice. Todos los hutus están unidos"¹⁹.

30. A juicio del Relator Especial, los casos que se han mencionado demuestran en qué forma la apología del odio basada en una ideología racista puede contribuir a la comisión de actos de violencia o asesinatos, incluido el genocidio, contra miembros de ciertos grupos de la población. Por más que no se puede afirmar que la apología del odio, omnipresente en Rwanda en la época del genocidio, haya sido la única causa de éste, no queda mayor duda acerca de la forma en que esa apología, propagada pública y ampliamente por los medios de difusión, como *Kangura* o Radio Télévision Libre des Mille Collines, contribuyó significativamente a los trágicos asesinatos en masa perpetrados en el país entre abril y julio de 1994.

IV. El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en situaciones posteriores a un conflicto

31. La situación después de un conflicto suele infundir fragilidad, temor y desconfianza. El Relator Especial considera que, para que la paz y la reconciliación sean duraderas y sostenibles, es fundamental asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las causas básicas de un conflicto. Ello reviste particular importancia cuando las tensiones étnicas, el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia hayan ocupado el lugar central en un conflicto interno, que tiene lugar entre gente que vive mezclada y obligada a compartir el mismo territorio o los mismos recursos. Por lo tanto, es indispensable determinar medios que les permitan vivir juntos de nuevo. A este respecto cabe una función central a las misiones de mantenimiento de la paz, a las misiones políticas especiales y a los acuerdos de paz.

32. En los últimos años se han incorporado en forma más sistemática los derechos humanos en los mandatos de misiones políticas especiales o misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, así como en acuerdos de paz. Con respecto a estos últimos, el Relator Especial subraya que, de tener debidamente en cuenta el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, mayores serán las posibilidades de que el proceso de paz después de un conflicto culmine con éxito.

A. Reconocimiento de la dimensión étnica o racial de un conflicto

33. La única manera de resolver efectivamente un conflicto consiste en desentrañar sus causas y encararlas debidamente. En consecuencia, para resolver un conflicto étnico hay que reconocer y encarar su dimensión étnica o racial. Al tener en cuenta esos aspectos se podrán configurar soluciones adecuadas y establecer un claro mandato para los encargados de vigilar la aplicación de los acuerdos de paz conexas o contribuir a esa aplicación. Son instructivos a este respecto los acuerdos de paz concertados en Burundi y en Nepal, que se describen sucintamente a continuación.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 776.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 771.

34. El Acuerdo de Paz y Reconciliación en Burundi, firmado en Arusha en 2000, contiene muchas referencias a la dimensión étnica del conflicto al que apuntaba a poner término y a medidas para encararla. De esa manera, el Acuerdo de Arusha no sólo reconoce el origen étnico del conflicto sino que lo incorpora en las soluciones que propone. A esos efectos, en el artículo 4 del capítulo I del Protocolo I del Acuerdo las Partes reconocen que: "a) el conflicto es fundamentalmente político y tiene dimensiones étnicas de suma importancia; b) el conflicto dimana de una lucha de la clase política por alcanzar el poder o mantenerse en él" y "a la luz de lo que antecede, las Partes se comprometen a cumplir los principios y aplicar las medidas que se enuncian en el capítulo II del presente Protocolo".

35. Las soluciones que se proponen en el capítulo II del Protocolo I del Acuerdo consisten, entre otras, en "la institución de un nuevo orden político, económico, social y judicial en Burundi en el contexto de una nueva constitución inspirada en la realidad del país y fundada en los valores de la justicia, el principio de legalidad, la democracia, la gobernanza, el pluralismo, el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas, la unidad, la solidaridad, la igualdad entre el hombre y la mujer, el entendimiento mutuo y la tolerancia entre los diversos componentes políticos y étnicos del pueblo de Burundi" (art. 5, párr. 1) y "una reorganización de las instituciones del Estado a fin de ponerlas en condiciones de integrar y dar seguridades a todos los componentes étnicos de la sociedad de Burundi" (art. 5, párr. 2), así como "prohibir las asociaciones políticas o de otro tipo que propugnen la discriminación étnica, regional, religiosa o de género, o ideas contrarias a la unidad nacional" (art. 7, párr. 3).

36. Además, en el capítulo I del Protocolo II del Acuerdo se indican, entre otros, los siguientes valores fundamentales:

"1. Todos los burundianos tienen igual valor y dignidad. Todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos y tienen derecho a la misma protección de la ley. Ningún burundiano será excluido de la vida social, económica o política de la nación en razón de su raza, idioma, religión, género u origen étnico.

2. Todos los burundianos tienen derecho a vivir en Burundi en condiciones de seguridad y paz y deberán vivir en armonía unos con otros respetando la dignidad de los demás y tolerando las diferencias con los demás."

37. El Acuerdo General de Paz concertado entre el Gobierno de Nepal y el Partido Comunista de Nepal (maoísta) es otro ejemplo de acuerdo en que se reconoce y tiene en cuenta la dimensión étnica de un conflicto. Las Partes convinieron en reestructurar el Estado con un criterio inclusivo, democrático y prospectivo "a fin de poner término a la discriminación por razones de clase, origen étnico, idioma, género, cultura, religión y región y resolver los problemas de las mujeres, los dalit, los pueblos indígenas, las minorías étnicas (*janajatis*), las comunidades terai (*madheshis*), las comunidades oprimidas, descuidadas y minoritarias y las zonas atrasadas" (párr. 3.5). Reafirmaron que "nadie será objeto de discriminación en razón de su color, género, idioma, religión, edad, raza, nacionalidad u origen social, patrimonio, discapacidad, ascendencia u otra situación o credo" (párr. 7.1.1)²⁰.

²⁰ Se puede consultar en inglés en www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2006-11-29-peace_accord-MOFA.pdf.

B. Reconocer y encarar las violaciones de los derechos humanos, incluida la discriminación racial, cometidas durante un conflicto

38. A los efectos de una paz duradera es indispensable reconocer y encarar debidamente las violaciones de los derechos humanos, incluida la discriminación racial, cometidas durante el curso de un conflicto. A este respecto, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1894 (2009), relativa a la protección de civiles en los conflictos armados:

Afirma su rotunda oposición a que las infracciones graves del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos queden impunes y pone de relieve en este contexto que los Estados tienen la responsabilidad de cumplir sus obligaciones pertinentes de poner fin a la impunidad y de investigar exhaustivamente y procesar a los responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad u otras infracciones graves del derecho internacional humanitario a fin de impedir dichas infracciones, evitar que se repitan y buscar la paz sostenible, la justicia, la verdad y la reconciliación.

En el párrafo 11 de la misma resolución, el Consejo de Seguridad recuerda "que debe asegurarse la rendición de cuentas por esos graves crímenes adoptando medidas a nivel nacional y mejorando la cooperación internacional en apoyo de los mecanismos nacionales y señala que ha de considerarse toda una gama de mecanismos de justicia y de reconciliación, incluidos los tribunales penales nacionales, internacionales y "mixtos", y las comisiones de la verdad y la reconciliación, así como los programas nacionales de reparación para las víctimas y las reformas institucionales".

39. En los últimos años se han establecido mecanismos de justicia de transición a los efectos de la justicia y la reconciliación en situaciones posteriores a conflictos, especialmente para hacer frente al legado de infracciones graves de los derechos humanos. La justicia de transición entraña diversas iniciativas complementarias que comprenden la verdad, la justicia y la reconciliación e incluyen procesos penales, comisiones de la verdad, programas de resarcimiento, reformas del sistema de seguridad y el deber de recordar. De hecho, los problemas que se plantean en el curso de un conflicto suelen ser demasiado complejos como para resolverlos en forma aislada.

40. Todos los elementos antes mencionados son constitutivos de la justicia de transición y deben combinarse. Sin embargo, el Relator Especial querría destacar la importancia de la dimensión de la "justicia" en una situación posterior a un conflicto. La historia muestra que no puede haber paz duradera si se descuida la justicia. Para que haya una verdadera reconciliación debe reconocerse y tener debidamente en cuenta el sufrimiento de las víctimas. En los últimos años se ha disipado gradualmente la idea de una tensión entre justicia y reconciliación. De hecho, la justicia y la reconciliación, cuando tienen lugar en debida forma, se refuerzan una a la otra. A este respecto, la secuencia y la cronología de las distintas iniciativas tomadas en el marco de la justicia de transición pueden servir para establecer el equilibrio adecuado entre todos los elementos de ésta, a condición de que no haya amnistía para los crímenes más graves.

41. Además, una reacción adecuada ante los males del pasado ayudará a configurar una sociedad en que se respeten los derechos humanos y el principio de legalidad. A este respecto, constituye un importante elemento de los procesos de justicia de transición la reforma de las instituciones públicas que ayudaron a perpetuar el conflicto. Es fundamental convertirlas en instituciones eficientes, que rindan cuenta de sus actos y que promuevan y protejan los derechos humanos, de manera de prevenir que se vuelvan a vulnerar esos derechos.

C. Mantener la vigilancia frente a la renovada instigación al odio y la violencia

42. El Relator Especial, teniendo en cuenta las consecuencias negativas de la instigación al odio y la inestabilidad que impera en una situación posterior a un conflicto, destaca que es necesario mantenerse vigilante frente a la instigación al odio o la violencia. A este respecto, el Consejo de Seguridad, en el párrafo 12 de su resolución 1727 (2006), relativa a la situación en Côte d'Ivoire, subrayó una vez más²¹ que "está totalmente dispuesto a imponer sanciones específicas contra las personas, designadas por el Comité, de las que se haya determinado, entre otras cosas, que... d) son responsables de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas en Côte d'Ivoire, y e) incitan públicamente al odio y la violencia".

43. El Relator Especial considera que esta resolución, al hacer referencia expresa a la instigación pública al odio y la violencia y disponer sanciones expresas en ese caso, ha ampliado el ámbito de acción para las Naciones Unidas y ha aumentado el efecto disuasivo.

D. Lograr la participación de todos los componentes de la sociedad y un verdadero diálogo entre ellos

44. El logro de un verdadero diálogo entre todos los componentes de la sociedad es otra condición esencial para consolidar la paz en una situación posterior a un conflicto. La labor realizada por la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) constituye un buen ejemplo a este respecto. Con arreglo al párrafo 6 e) de la resolución 1861 (2009) del Consejo de Seguridad, la MINURCAT, entre otras cosas, debería "apoyar las iniciativas de las autoridades nacionales y locales del Chad encaminadas a resolver las tensiones locales y promover las gestiones de reconciliación a nivel local, a fin de mejorar las condiciones para el regreso de los desplazados internos".

45. Como se indica en el informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (S/2009/535, párrs. 38 a 40), la MINURCAT siguió tratando de promover la reconciliación local y el diálogo intercomunitario en el este del Chad. En la región de Ouaddaï, habitada por diversas comunidades, la MINURCAT y los líderes de las comunidades locales se esforzaron por consolidar la confianza organizando foros públicos de representantes de las comunidades y estableciendo comisiones de reconciliación presididas por autoridades tradicionales y administrativas. La MINURCAT prestó también apoyo a iniciativas que apuntan a facilitar un diálogo intercomunitario entre los jefes de ciertas comunidades que se habían comprometido a poner fin a su controversia.

46. De conformidad con el planteamiento adoptado por la MINURCAT, el Relator Especial considera que, tras una situación de conflicto, hay que alentar y apoyar resueltamente un diálogo con participación de los actores locales. Deben participar en ese diálogo, para que sea útil, todas las partes interesadas de una determinada sociedad, como líderes comunitarios, líderes religiosos, representantes de la sociedad civil, mujeres y medios de comunicación, entre otros.

47. Reviste también la mayor importancia convencer al "vencedor" en el conflicto, de haberlo, de que es necesario que el proceso de paz sea lo más inclusivo y abierto posible a fin de que todos los componentes de la sociedad puedan participar. Si el proceso de paz

²¹ Estas sanciones se enunciaron en detalle por primera vez en la resolución 1572 (2004) del Consejo de Seguridad.

fuese excluyente, podría a su vez dar lugar a racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. De hecho, la reconstitución del tejido de una sociedad debe tener lugar a través de diversos procesos inclusivos que apunten a consolidar la democracia, el principio de legalidad y el gobierno democrático. De lo contrario, puede dar lugar a tensiones que sienten las bases para que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se arraiguen profundamente en la sociedad.

V. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a países

48. El Relator Especial envió en 2009 solicitudes formales para visitar Croacia, Serbia y Singapur. Al planificar visitas a países, el Relator Especial tiene en cuenta el principio básico de que el racismo es un problema universal y, por consiguiente, valora la importancia de mantener un equilibrio geográfico y abordar una amplia variedad de situaciones que incumben a su mandato.

49. El Relator Especial querría acusar recibo de las cartas de invitación cursadas por Belarús, Bosnia y Herzegovina y Croacia. Si bien no ha podido todavía atender a esas invitaciones, espera poder hacerlo en un futuro cercano. El mero hecho de invitar al titular de un mandato a visitar un país es una expresión de la voluntad y el compromiso de éste de luchar contra el racismo y entablar un diálogo constructivo con el titular del mandato.

50. El Relator Especial querría dar las gracias al Gobierno de Singapur, que le ha invitado a llevar a cabo una misión del 21 al 28 de abril de 2010, y espera con interés entablar un constructivo diálogo con las autoridades.

51. El Relator Especial querría también dar las gracias al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, que aceptó su solicitud de visitar el país. Se propone llevar a cabo la misión antes de que termine 2010.

1. Misión a Alemania

52. El Relator Especial visitó Alemania del 22 de junio al 1º de julio de 2009 y desea expresar su profundo agradecimiento al Gobierno de ese país por su actitud de total apertura y cooperación a lo largo de toda la visita y de sus etapas preparatorias.

53. El Relator Especial señaló en su informe (A/HRC/14/43/Add.2) algunas tendencias muy positivas en la sociedad y las instituciones políticas alemanas con respecto a cuestiones de racismo. En particular, mencionó tres ámbitos fundamentales en que se había avanzado en la lucha contra el racismo: a) la reforma del marco jurídico e institucional para prevenir la discriminación, que incluye la promulgación de la ley general sobre igualdad de tratamiento y la creación del Organismo Federal de Lucha contra la Discriminación; b) el cambio de actitud en Alemania con respecto al reconocimiento de la aportación que hacen las comunidades migrantes en el país, lo que pone de manifiesto el compromiso de las autoridades de concebir un nuevo sistema para la integración de los migrantes en la sociedad alemana, y c) la gran variedad de proyectos comunitarios para luchar contra el racismo y promover la integración, que por lo general se ejecutan en asociación con activas organizaciones de la sociedad civil y, muchas veces, con el apoyo de los gobiernos federal o local.

54. A pesar de los importantes avances realizados desde la visita de su predecesor en 1997, el Relator Especial señaló varios problemas que había que superar para mejorar más el marco de la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en Alemania. El Relator Especial está convencido de que uno de los

problemas fundamentales para promover la lucha contra el racismo es la interpretación estrecha del concepto de racismo que imperó en Alemania durante muchos años, así como las dificultades para aplicar las disposiciones antidiscriminatorias a nivel local en razón de la fuerte estructura federal del país. A este respecto, recomienda que se amplíe el concepto de racismo, tanto en el marco legislativo como en la práctica, más allá del extremismo de derecha, y que el Gobierno federal trabaje con los gobiernos de los *Landers* y las municipalidades para asegurarse de que en los niveles más bajos de gobierno se cumplan las obligaciones internacionales de combatir el racismo que ha contraído el país.

55. El Relator Especial recomendó además que se reforzara el Organismo Federal de Lucha contra la Discriminación y se llevaran a cabo campañas para informar a la población acerca del marco legislativo e institucional de esa lucha. Expresó preocupación por la existencia de grupos de extrema derecha; la situación de los refugiados y solicitantes de asilo y la participación política y en los sectores de la educación, la vivienda y el empleo de quienes habían migrado o tenían origen étnico o religioso minoritario. En particular, recomendó encarecidamente que la tramitación de las solicitudes de asilo se demorara poco y que el Gobierno se asegurara de que se respetaran los derechos económicos y culturales de quienes solicitaban asilo. El Relator Especial también recomendó encarecidamente que se tomaran medidas especiales para asegurar una adecuada representación de las personas de origen migratorio o pertenecientes a minorías étnicas o religiosas en las instituciones estatales.

2. Misión a los Emiratos Árabes Unidos

56. El Relator Especial visitó los Emiratos Árabes Unidos del 4 al 8 de octubre de 2009 y desea expresar su sincero reconocimiento al Gobierno de ese país por la actitud de total apertura y cooperación a lo largo de toda la visita.

57. El Relator Especial destacó en su informe (A/HRC/14/43/Add.3) que los Emiratos Árabes Unidos son actualmente uno de los mayores países receptores de trabajadores extranjeros y, como tal, han pasado a ser uno de los países más multiculturales del planeta. Se trata por lo tanto de un país con características singulares en que los nacionales constituyen una minoría numérica en su propio país. El Relator Especial recordó que la entrada de trabajadores extranjeros había aportado una gran contribución a la construcción de un país próspero. Sin embargo, también había creado enormes problemas para la sociedad de ese país desde el punto de vista de la identidad nacional, la integridad social y la capacidad de absorción. En particular, el Relator Especial planteó cuestiones relativas a la definición de la identidad nacional y la concesión de la ciudadanía del país; las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores extranjeros no cualificados, domésticos y de la construcción en particular; la situación vulnerable de los apátridas; la trata de personas; la política educacional y el marco jurídico e institucional de derechos humanos para la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

58. En los últimos años el Gobierno ha tomado unas iniciativas encomiables para hacer frente a algunos de los numerosos problemas, entre ellas iniciativas para reparar las infracciones de los derechos humanos de que habían sido objeto trabajadores domésticos y de la construcción extranjeros, regularizar la situación de los apátridas y luchar contra la trata de personas. Sin embargo, queda mucho por hacer desde el punto de vista de la legislación, las normas y su aplicación efectiva, así como en el ámbito de la educación y la toma de conciencia sobre derechos humanos.

59. El Relator Especial recomendó, entre otras cosas, que a) se celebrara un debate público sobre la cuestión de la definición de la identidad nacional a fin de lograr la coexistencia pacífica de la gran variedad de grupos étnicos y nacionales residentes en el país; b) las autoridades examinaran y tramitaran con un criterio no discriminatorio las

solicitudes válidas de ciudadanía presentadas por quienes hubiesen vivido legítimamente en el país durante cierto período; c) el Gobierno tomase las medidas necesarias para abordar cuestiones relativas, entre otras cosas, al grave peligro de explotación de los trabajadores extranjeros no calificados en virtud del sistema de patrocinio, la confiscación de sus pasaportes, la prohibición de formar sindicatos y las deudas contraídas con oficinas de contratación laboral; d) se asignara prioridad a la tarea de encontrar una solución definitiva y equitativa a la situación de los apátridas, a fin de que tuvieran el debido acceso a los servicios de salud, educación, sociales y de empleo y de que fueran objeto de trato no discriminatorio con respecto a los procedimientos administrativos y la administración de justicia; e) se reconsiderara la política educacional actual a fin de cerciorarse de que las instituciones de educación pública estuviesen abiertas de hecho a todos los niños, incluidos los no nacionales, y f) se revisaran las disposiciones constitucionales que restringen ciertos derechos humanos a los nacionales del país de manera de proteger los derechos humanos de todos los que residen en él, incluidos los no nacionales.

B. Otras actividades

60. El Relator Especial participó en varios seminarios y conferencias desde junio de 2009. El 19 de marzo de 2010 hizo una aportación en la actividad paralela organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con ocasión del Día Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial. Fue invitado asimismo a la Conferencia de Wilton Park organizada por los Gobiernos de Suiza y Noruega y celebrada del 14 al 16 de enero de 2010 con el tema "Examen de la labor y el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos: ¿cuáles son los temas prioritarios?". El Relator Especial participó en un seminario sobre las formas de estrechar la cooperación entre la Unión Europea y las Naciones Unidas en la lucha contra la discriminación en todas sus formas, que organizó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y tuvo lugar en Bruselas el 14 de octubre de 2009.

VI. Conclusiones y recomendaciones

61. **El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia son muchas veces elementos de conflicto, sea antes, durante o después. En razón de la marginación, discriminación y, a veces, deshumanización que promueven en el seno de la sociedad, el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se cuentan muchas veces entre las causas básicas de conflictos entre ciertos integrantes y grupos de la población. Estos males, además de la posibilidad de desatar un conflicto, pueden agravar la violencia perpetrada contra miembros de algunos grupos en una situación de conflicto o reavivar uno si no se encaran debidamente en el proceso de paz.**

62. **Las recomendaciones formuladas por el Relator Especial apuntan a proporcionar a las partes interesadas que corresponda varios instrumentos para detectar señales de alerta temprana de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y reaccionar ante ellas tomando medidas para prevenir un conflicto, rectificar situaciones de conflicto o hacer frente debidamente a cuestiones relacionadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en situaciones posteriores al conflicto. Esos interesados comprenden entidades estatales, entidades no estatales y la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas.**

63. **Habida cuenta de que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden dar lugar a genocidio, crímenes de guerra,**

depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, especialmente en el contexto de conflictos, estas recomendaciones deben considerarse una forma de contribuir a hacer valer la responsabilidad de proteger a la población respecto de esos crímenes, tarea que requiere que una amplia variedad de actores adopten una combinación de medidas preventivas, reactivas y de apoyo.

64. Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población de los cuatro crímenes mencionados y ello entraña la adopción de medidas de prevención, incluida la prevención de la instigación a esos crímenes. También hay que insistir en la responsabilidad de proteger como obligación de la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas. La comunidad internacional tiene la obligación de prestar asistencia al Estado que la solicite, pero tiene también la obligación de hacerlo cuando el Estado no protege o se niega a proteger a su población. Las medidas que ha de tomar la comunidad internacional pueden consistir en declaraciones públicas en que se exprese preocupación por el deterioro de la situación y se recuerde al Estado que tiene la responsabilidad de proteger; la realización de gestiones de medición para llegar a un acuerdo político en virtud del cual se comparta el poder o la participación en ellas; el establecimiento de misiones internacionales de constatación de hechos y mecanismos internacionales de rendición de cuentas; la promoción del proceso de reconciliación; análisis de las causas básicas del conflicto y la formulación de recomendaciones concretas que apunten a prevenir que vuelva a surgir la violencia entre ciertos grupos de la población.

Antes del conflicto

65. A fin de prevenir el estallido de un conflicto, reviste la mayor importancia detectar señales de alerta temprana para reconocer situaciones que puedan darle lugar. A este respecto, el Relator Especial recomienda que las partes interesadas a que corresponda presten la debida atención a las cuestiones que se examinan en el capítulo II, como la forma en que se debate el concepto de identidad nacional en un país, la presencia de discriminación socioeconómica contra miembros de grupos específicos de la población y la manipulación política de la ideología racista o nacionalista y las mantengan en atenta observación. Todas estas cuestiones, si no se tienen en cuenta o se encaran de manera inadecuada, pueden contribuir a que haya tensiones y, a la larga, un conflicto.

66. Los debates en torno al concepto de la "identidad nacional", por más que se centren en la forma de dar a personas y grupos de personas un sentido de pertenencia, que sirve para construir una nación cohesiva con valores e ideales compartidos, no deben usarse como instrumento para crear diferencias artificiales entre algunos grupos de la población. En el contexto actual de globalización, migración y multiculturalismo, el Relator Especial recomienda que el concepto de identidad nacional se enfoque de manera inclusiva a fin de que quienes no pueden identificarse con elementos culturales e históricos de un país, por ejemplo, tengan de todas maneras una sensación de pertenencia y no sean tratados como "los de afuera". Además, el Relator Especial recomienda que los actores estatales y no estatales se aseguren de que el debate sobre la identidad nacional permita una verdadera participación de la sociedad civil. El debate debe tener también en cuenta la multiplicidad de identidades de cada persona y, por lo tanto, no caer en la trampa de definir la identidad recurriendo a un solo elemento, como el origen étnico o la nacionalidad.

67. Las prácticas socioeconómicas discriminatorias contra miembros de determinados grupos de la población pueden, a largo plazo, contribuir a hacer estallar un conflicto entre grupos. El Relator Especial considera que un medio eficaz de prevenir el estallido de un conflicto consiste en asegurar la igualdad de todos y dar a

todos igualdad de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio del Estado y con sujeción a su jurisdicción. A este respecto, recomienda que los actores estatales tomen todas las medidas necesarias para prevenir, prohibir y sancionar las prácticas discriminatorias socioeconómicas contra ciertos grupos de personas y resarcirlas. Si bien las medidas legislativas son indispensables para contrarrestar la discriminación socioeconómica, la acción afirmativa, la educación, una administración eficaz de justicia y la existencia de recursos efectivos y al alcance de todos son también necesarias como complemento de las medidas legislativas.

68. La manipulación política de la ideología racista o nacionalista promueve la enemistad étnica y, por lo tanto, es un importante factor en el estallido de conflictos. En todo caso, la eficacia de esa manipulación política depende de varias condiciones estructurales, como que haya necesidades no atendidas de desarrollo humano, que algunos grupos sufran privaciones socioeconómicas en comparación con otros y que no haya estructuras democráticas y estado de derecho, o sean débiles. También son esenciales a este respecto los grados de representación de todos los grupos de la población en las instituciones políticas y el papel de los medios de comunicación. Por lo tanto, el Relator Especial recomienda que los actores estatales se aseguren de que las minorías estén debidamente representadas en todos los ámbitos de la vida pública, incluidas las instituciones estatales. Formula asimismo una advertencia contra la concentración de la propiedad de medios de comunicación en manos del Estado y recomienda que estos medios, al dar información sobre distintos grupos, lo hagan de manera de promover un mejor conocimiento de ellos. El Relator Especial insta encarecidamente a los medios de difusión a abstenerse de estereotipos negativos de personas y grupos y de la instigación al odio.

69. El Relator Especial es consciente de que hay otras cuestiones que pueden contribuir al estallido de un conflicto. A estos efectos, se remite a la lista de indicadores clave confeccionada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/67/1) a fin de determinar la existencia de factores conocidos como componentes importantes de situaciones conducentes al conflicto y del genocidio. En cierta medida se ha hecho referencia en el presente informe a esos indicadores, que consisten, entre otros, en la exclusión sistemática, de hecho o de derecho, de determinados grupos en posiciones de poder, del empleo en instituciones estatales y de profesiones clave como la docencia, el poder judicial y la policía; versiones muy tergiversadas de acontecimientos históricos en los textos escolares y otro material didáctico, así como las celebraciones de acontecimientos históricos que exacerban las tensiones entre los grupos y los pueblos; el uso y la aceptación sistemáticos y generalizados de discursos o propaganda de instigación al odio o a la violencia contra grupos minoritarios, en particular en los medios de comunicación, y desigualdades significativas en los indicadores socioeconómicos, que revelan un cuadro de discriminación grave.

70. El Relator Especial se remite además al marco del análisis de la Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio²². El marco se puede emplear como guía para vigilar y evaluar el riesgo de genocidio en una determinada situación. Las cuestiones que se han de analizar a fin de determinar la existencia de ese riesgo consisten, entre otras, en las relaciones entre grupos, con inclusión de las constancias de discriminación u otras violaciones de derechos humanos cometidas contra un grupo; circunstancias que incidan en la capacidad de prevenir el genocidio, como la inexistencia de un poder judicial o de medios de

²² Véase la nota 5 *supra*.

comunicación independientes; actos que sirvan para fomentar las divisiones entre grupos nacionales, raciales, étnicos y religiosos; circunstancias que faciliten la perpetración del genocidio, como un repentino aumento de la retórica inflamatoria o la instigación al odio, especialmente por parte de las autoridades del país, que da una sensación de impunidad, y los factores que pueden conducir a un conflicto, como un cambio de gobierno fuera de un proceso electoral o sancionado constitucionalmente o casos en que se despliegan fuerzas armadas dentro de un país para que procedan contra civiles.

Durante un conflicto

71. La apología del odio basada en una ideología racista tiende a crear una mentalidad de victimización y a deshumanizar a cierta categoría de personas a quienes se considera menos iguales. En situaciones de conflicto, la victimización y la deshumanización pueden constituir eficaces instrumentos para instigar a la gente a cometer actos de violencia, e incluso asesinatos, contra determinadas personas o grupos de personas. Por lo tanto, el Relator Especial insta a los Estados partes en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a cumplir cabalmente sus obligaciones internacionales, en particular el artículo 4 de la Convención y el artículo 20 del Pacto, y recuerda que esas obligaciones mantienen su vigencia en épocas de conflicto.

Después de un conflicto

72. La situación después de un conflicto suele infundir fragilidad, temor y desconfianza. A los efectos de una paz y reconciliación duraderas y sostenibles, es indispensable asegurarse de tener debidamente en cuenta las causas básicas del conflicto a fin de evitar que se reaviven las tensiones y la violencia. En consecuencia, el Relator Especial recomienda que en todos los procesos de paz, en particular en los acuerdos de paz y los mandatos de misiones de las Naciones Unidas, se incorporen plena y sistemáticamente los derechos humanos, con inclusión de las cuestiones relacionadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. recomienda además que se haga una minuciosa evaluación de la repercusión en los derechos humanos de todas las medidas adoptadas en el marco de los procesos de paz.

73. El hecho de tener en cuenta debidamente el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia contribuye a que el proceso de paz después de un conflicto se vea coronado por el éxito. Así, pues, el Relator Especial recomienda que las partes interesadas que corresponda, en particular los Estados y la comunidad internacional, reconozcan y tengan en cuenta las dimensiones étnicas o raciales de los conflictos étnicos. Eso ayudará a formular soluciones adecuadas para el conflicto y a establecer un claro mandato para quienes estén encargados de supervisar el cumplimiento de los acuerdos de paz conexas o de contribuir en esa tarea.

74. El Relator Especial recomienda que, a los efectos de una paz duradera, se reconozcan y encaren debidamente las violaciones de derechos humanos perpetradas en el curso del conflicto, entre ellas la discriminación racial. En particular, para que la reconciliación sea genuina, reviste la mayor importancia prestar atención prominente a los sufrimientos de las víctimas.

75. Habida cuenta de la inestabilidad que caracteriza la situación después de un conflicto, el Relator Especial recomienda que las partes interesadas que corresponda se mantengan alertas a la posibilidad de una renovada instigación a la violencia o el

odio, particularmente con respecto a las consecuencias negativas de la apología del odio basada en una ideología racista.

76. A fin de evitar que se reaviven las tensiones, el Relator Especial recomienda que, después de un conflicto, se aliente y apoye encarecidamente la participación de todas las partes interesadas, incluida la participación en cualquier tipo de diálogo, a fin de consolidar la paz, que suele ser frágil, después de un conflicto. A este respecto, reviste suma importancia convencer al "vencedor" en el conflicto, de haberlo, acerca de la necesidad de que el proceso de paz sea tan participatorio y abierto como resulte posible. Consolidar la democracia, el principio de legalidad y el gobierno democrático es esencial para reconstituir el tejido de la sociedad sobre una base sólida. De lo contrario, podrán surgir tensiones que sienten las bases para que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se arraiguen profundamente en la sociedad.
