



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/36
19 de mayo de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
11º período de sesiones
Tema 9 de la agenda

**EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, LA XENOFOBIA Y LAS
FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA - SEGUIMIENTO Y
APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN Y EL PROGRAMA
DE ACCIÓN DE DURBAN**

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

* Este documento se presentó con retraso para poder incluir en él información sobre la Conferencia de Examen de Durban.

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 7/34 del Consejo de Derechos Humanos. Se trata del primer informe presentado al Consejo por el actual titular del mandato, que tomó posesión del cargo el 1º de agosto de 2008. En este informe, que se preparó una vez concluida la Conferencia de Examen de Durban, celebrada en abril de 2009, se examinan en detalle el documento final, así como la reflexión del Relator Especial sobre el proceso de examen de Durban. El Relator Especial también aborda la cuestión de la pobreza y el racismo, que considera que es uno de los retos fundamentales en la lucha contra el racismo.

La Conferencia de Examen de Durban fue especialmente importante para destacar la renovación del compromiso internacional contra el racismo. Durante el proceso preparatorio, el Relator Especial pidió a los Estados Miembros que abordaran la Conferencia de Examen de forma constructiva y con ánimo de cooperación, aduciendo que los problemas relacionados con el racismo eran tan importantes que no podía permitirse que la Conferencia fracasara. A pesar de la ausencia de algunos Estados Miembros, el documento final de la Conferencia de Examen de Durban fue aprobado por consenso por todos los Estados Miembros que asistieron a ella, lo que supone un logro notable, especialmente si se tiene en cuenta la considerable tensión política que rodeó a esa reunión.

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. En el transcurso de su mandato, el Relator Especial se propone examinar esta cuestión en profundidad para hacer a los Estados Miembros recomendaciones racionales y orientadas hacia la formulación de políticas. Por muchas razones, como la falta de datos desglosados por origen étnico, todavía no ha sido posible dilucidar enteramente los vínculos entre raza y pobreza. En particular, no hay instrumentos de recogida de este tipo de datos a escala mundial que permitirían comparar los niveles de pobreza de las minorías entre las distintas regiones. Sin embargo, los datos nacionales de muchos países muestran claramente que la pobreza afecta desproporcionadamente a las minorías raciales o étnicas. El Relator Especial recuerda que la vulnerabilidad socioeconómica de las minorías es con frecuencia el resultado de legados históricos, como la esclavitud en el continente americano y los sistemas de condición hereditaria en otros continentes, así como de sistemas de discriminación institucionalizada y patrocinada por el Estado contra las minorías que estuvieron vigentes durante mucho tiempo en muchas partes del mundo. Debido a la inacción de los gobiernos, los desequilibrios creados históricamente siguieron afectando profundamente a los grupos minoritarios mucho después de que se aboliera la discriminación institucionalizada. El Relator Especial subraya que debe adoptarse una serie de medidas concretas para combatir los desproporcionados niveles de pobreza que afectan a los miembros de las minorías.

ÍNDICE

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 1 | 4 |
| II. CONFERENCIA DE EXAMEN DE DURBAN | 2 - 15 | 4 |
| A. Renovación del compromiso internacional contra el racismo | 2 - 4 | 4 |
| B. Documento final de la Conferencia de Examen de Durban..... | 5 - 6 | 5 |
| C. Libertad de expresión y lucha contra el racismo | 7 - 11 | 5 |
| D. Medidas subsiguientes: transformar las promesas en actos..... | 12 - 15 | 7 |
| III. LA POBREZA Y EL RACISMO | 16 - 39 | 8 |
| A. Recogida de datos sobre la pobreza y la raza | 20 - 27 | 9 |
| B. Derecho a la no discriminación | 28 - 35 | 10 |
| C. Medidas especiales para corregir los desequilibrios históricos ... | 36 - 39 | 12 |
| IV. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL | 40 - 47 | 14 |
| A. Visitas realizadas por el Relator Especial..... | 40 - 41 | 14 |
| B. Otras actividades del Relator Especial..... | 42 - 47 | 14 |
| V. RECOMENDACIONES | 48 - 54 | 17 |
| <i>Anexo.</i> Compromisos de los Estados Miembros en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban | | 19 |

I. INTRODUCCIÓN

1. Este informe, preparado de conformidad con la resolución 7/34 del Consejo de Derechos Humanos, es el primer informe presentado al Consejo por el actual titular del mandato, que tomó posesión del cargo el 1º de agosto de 2008. En el informe, que se preparó tras la conclusión de la Conferencia de Examen de Durban, se examinan en detalle el documento final, así como la reflexión del Relator Especial sobre el proceso de examen de Durban (parte I). El Relator Especial también aborda la cuestión de la pobreza y el racismo, que considera que es uno de los retos fundamentales en la lucha contra el racismo (parte II).

II. CONFERENCIA DE EXAMEN DE DURBAN

A. Renovación del compromiso internacional contra el racismo

2. La celebración en abril de 2009 de la Conferencia de Examen de Durban marcó la renovación del compromiso internacional contra el racismo. Durante el proceso preparatorio, el Relator Especial pidió a los Estados Miembros que abordaran la Conferencia de Examen de manera constructiva y con ánimo de cooperación, aduciendo que los problemas relacionados con el racismo eran tan importantes que no podía permitirse que la Conferencia fracasara. En particular, en un comunicado de prensa publicado el 21 de marzo de 2009 con ocasión del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, el Relator Especial hizo un llamamiento tanto a los Estados como a las organizaciones de la sociedad civil para que participaran en las negociaciones conducentes a la Conferencia de Examen. El Relator Especial subrayó que la Declaración y el Programa de Acción de Durban seguían siendo el marco internacional más amplio para luchar contra el racismo.

3. El Relator Especial quisiera recordar la declaración que formuló en la sesión plenaria en relación con el tema 9 de la Conferencia de Examen de Durban, en la que afirmó que, al expresar su compromiso con el movimiento internacional de lucha contra el racismo, los Estados Miembros enviaban también una importante señal a sus propios ciudadanos, a saber, que el racismo era inaceptable y sería enérgicamente combatido por las diferentes instituciones del Estado con todos los medios de la ley. El Relator añadió que la participación en el proceso de examen de Durban también significaba dejar de lado los programas políticos; las divisiones ideológicas sólo servían para que los ciudadanos perdieran de vista el problema real y concreto del racismo y se olvidaran de quienes lo sufren. Era más urgente que nunca alcanzar un renovado compromiso internacional contra el racismo. Por ello, exhortó una vez más a todos los miembros de la comunidad internacional, en particular a los que habían decidido no participar en la Conferencia de Examen de Durban, a renovar en el plano internacional su compromiso con la causa común de erradicar el racismo. Instó en particular a los Estados Unidos de América y al Presidente Obama a que lideraran ese proceso basándose en su experiencia histórica de lucha contra el racismo.

4. A pesar de la ausencia de algunos Estados Miembros, el documento final de la Conferencia de Examen de Durban fue aprobado por consenso por todos los Estados Miembros que asistieron a ella, lo que supone un logro notable, especialmente si se tiene en cuenta la considerable tensión política que rodeó a la Conferencia de Examen. Por lo tanto, el Relator Especial lamenta que diez Estados Miembros decidieran no participar en la Conferencia. El Relator Especial está

convencido de que el documento final refleja la competencia con que se gestionó el proceso preparatorio, en particular por parte del Presidente del grupo de trabajo entre períodos de sesiones, así como las importantes aunque difíciles concesiones que hicieron muchas partes. El Relator Especial subraya que ésta es la forma como deben trabajar las Naciones Unidas, buscando un terreno común en lugar de la división.

B. Documento final de la Conferencia de Examen de Durban

5. El Relator Especial observa que, ocho años después de la Conferencia de Durban, sigue habiendo un nivel sin precedentes de desinformación e información errónea sobre el contenido de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. A este respecto, considera que deberían realizarse actividades concretas de información sobre el contenido de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban a fin de asegurar una amplia difusión de la información pública relativa a los objetivos de estos textos de referencia, en particular entre los medios de comunicación. En este sentido, el Relator Especial recuerda también que en el documento final se exhortaba al sistema de las Naciones Unidas, en particular al Departamento de Información Pública de la Secretaría, a que llevara a cabo campañas eficaces en los medios de comunicación para dar mayor realce al mensaje de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y sus mecanismos de seguimiento (párr. 143).

6. El documento final de la Conferencia de Examen de Durban también contiene varias disposiciones para orientar directa y específicamente la labor de los mecanismos internacionales y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en la lucha contra el racismo. El Relator Especial remite en particular a la recomendación de que el ACNUDH reúna y dé a conocer oportunamente ejemplos de prácticas óptimas (párr. 50) que sirvan de base de información para la elaboración de políticas en todo el mundo. La creación de un marco institucional para la adecuada promoción e intercambio de prácticas óptimas en la lucha contra el racismo ayudará a la comunidad internacional a extraer enseñanzas positivas que puedan transferirse a otros contextos, lo que de hecho es una de las importantes funciones que el sistema de las Naciones Unidas puede desempeñar en este proceso.

C. Libertad de expresión y lucha contra el racismo

7. La cuestión de la libertad de expresión y la lucha contra el racismo ha sido una de las cuestiones fundamentales durante las negociaciones sobre el documento final de la Conferencia de Examen de Durban. El Relator Especial considera que el texto acordado en la Conferencia de Examen representa un hito en la manera en que el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas enfocará esta cuestión en los próximos años. En este sentido, el Relator felicita a todos los Estados Miembros que participaron en las negociaciones por haber hábilmente encontrado ese terreno común, que facilitará el cumplimiento de estos compromisos en el futuro.

8. El Relator Especial acoge con satisfacción el hecho de que el documento final reconozca claramente el papel positivo que la libertad de opinión y de expresión puede desempeñar en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (párr. 54) y que constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista (párr. 58).

9. Al mismo tiempo, en el documento final también se expresa preocupación por el aumento en los últimos años de los actos de incitación al odio, que se han dirigido y han afectado gravemente a comunidades raciales y religiosas y a personas pertenecientes a minorías raciales y religiosas. A este respecto, el Relator Especial recuerda que en el documento final la Conferencia resuelve, como se dispone en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prohibir plena y eficazmente toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

El documento final también hace referencia al artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y a la Recomendación general N° 14 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, reafirmando que "la difusión de ideas basadas en la superioridad racial o el odio racial, la incitación a la discriminación racial y todos los actos de violencia y la incitación a tales actos deben ser tipificados como delitos punibles por ley, de conformidad con las obligaciones internacionales de los Estados, y que esas prohibiciones son compatibles con la libertad de opinión y de expresión".

10. El Relator Especial acoge con satisfacción el hecho de que el documento final se centre exclusivamente en los términos de las disposiciones legales establecidos por los instrumentos internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El hecho de que el documento final fuese aprobado por consenso confirma que los términos establecidos en estos instrumentos constituyen, en efecto, la manera de avanzar en el enfoque de cuestiones difíciles, como la incitación al odio racial o religioso.

11. El Relator Especial también quisiera destacar la declaración conjunta sobre la incitación al odio racial o religioso¹ que emitió con la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, en una reunión paralela durante la Conferencia de Examen de Durban. En particular, los tres titulares de mandatos declararon que era necesario asentar el debate sobre estas cuestiones en el pertinente marco jurídico internacional vigente que proporciona el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien el Pacto establece la libertad de expresión, también define claramente las limitaciones a esa libertad, por ejemplo en los artículos 19 y 20. Además, el párrafo 2 del artículo 20 exige que los Estados prohíban todas las expresiones que equivalgan a apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Sin embargo, la definición de los actos que podrían enmarcarse en lo dispuesto en el artículo 20 sigue siendo complicada. Los relatores se preguntaron qué actos constituían incitación a la violencia, la hostilidad o la discriminación y dónde debía trazarse la línea divisoria entre crítica -aunque se considerare ofensiva- y expresión de odio. Afirmaron que, desde un punto de vista jurídico, cada conjunto de hechos era específico y sólo podía ser evaluado y juzgado, ya fuese por un juez o por otro órgano imparcial, de acuerdo con las propias circunstancias de los hechos y teniendo en cuenta el contexto concreto.

¹ http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint_Statement_SRs.pdf.

D. Medidas subsiguientes: transformar las promesas en actos

12. Muchas de las disposiciones contenidas en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban no habrían sido necesarias si la Declaración y el Programa de Acción de Durban se hubieran aplicado adecuadamente y con eficacia. Desafortunadamente, no sólo se observa que el racismo sigue omnipresente en todo el mundo, sino también que en la mayoría de los países no existen las instituciones, la legislación ni las políticas necesarias para luchar contra este problema de manera adecuada.

13. Por lo tanto, el principal reto en los próximos años será transformar las promesas hechas y los compromisos asumidos en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban, así como en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en medidas concretas que tengan un efecto real en la vida de las personas directamente afectadas por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. El Relator Especial recuerda que la responsabilidad primordial de la aplicación de estas medidas corresponde al Estado, como se reconoce en el documento final. Las autoridades nacionales deberían por lo tanto iniciar un proceso de reflexión basado en los claros compromisos asumidos en el documento final para evaluar la legislación nacional y las políticas públicas. La sociedad civil también desempeña un papel fundamental, no sólo al exigir a los gobiernos que rindan cuentas sino también mediante su participación en la formulación y la ejecución de políticas.

14. Más específicamente, el Relator Especial considera que se necesitan criterios concretos para medir eficazmente la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban y evaluar el grado en que cada Estado Miembro ha cumplido las obligaciones contraídas en virtud de esos documentos. Dado que los cambios necesarios para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia requieren tiempo, se necesitan algunos criterios concretos para evaluar el desempeño de los Estados y sus progresos en el cumplimiento de esos compromisos. Los mecanismos internacionales de derechos humanos desempeñan una función clave en este sentido, ya que constantemente consideran a los Estados Miembros responsables de cumplir sus compromisos y supervisar su actuación.

15. En este sentido, y en vista de su mandato, el Relator Especial utilizará el documento final de la Conferencia de Examen de Durban como plan de trabajo y marco teórico para analizar las cuestiones relacionadas con su mandato durante sus visitas a los países y en otras actividades regulares. En particular, el Relator Especial ha analizado los compromisos asumidos por los Estados Miembros en la sección 5 del documento final, relativa a la determinación de nuevas medidas e iniciativas concretas a todos los niveles para combatir y eliminar todas las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, a fin de fomentar la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y afrontar los problemas y obstáculos existentes, sobre todo habida cuenta de la evolución de los acontecimientos desde su aprobación en 2001. En los cuadros que figuran en el anexo se proporciona una lista de los compromisos de acción asumidos por los Estados Miembros, así como algunos indicadores iniciales para supervisar su cumplimiento. Aunque el Relator Especial utilizará este marco principalmente para el desempeño de su mandato, insta a los Estados Miembros a adoptar enfoques similares al evaluar sus iniciativas nacionales para aplicar el documento final de la Conferencia de Examen de Durban. El Relator Especial también reitera

su disponibilidad para ayudar a los Estados Miembros a cumplir esos compromisos en un espíritu de cooperación y participación constructiva.

III. LA POBREZA Y EL RACISMO

16. Durante sus actividades realizadas el año pasado, el Relator Especial analizó algunos de los vínculos entre la pobreza y el racismo, incluidos los que pudo observar a partir de un conjunto de trabajos empíricos y en las visitas que efectuó a los países desde el comienzo de su mandato, así como en las investigaciones académicas y orientadas a la formulación de políticas sobre este tema. El Relator Especial está convencido de que una dimensión fundamental de la lucha contra el racismo reside en la imbricación entre dos indicadores sociales básicos: la clase y la raza u origen étnico. Durante su mandato, el Relator tiene la intención de examinar esta cuestión en profundidad a fin de hacer a los Estados Miembros recomendaciones racionales y orientadas hacia la formulación de políticas. Por lo tanto, el análisis que presenta el Relator Especial en esta sección es una labor continua que se perfeccionará y ampliará gradualmente.

17. Por muchas razones, como por ejemplo la falta de datos desglosados por origen étnico, los vínculos entre raza y pobreza aún no se han dilucidado enteramente. En particular, el Relator Especial recuerda que no existen instrumentos para este tipo de recogida de datos a escala mundial que permitirían comparar los niveles de pobreza de las minorías entre las distintas regiones. No obstante, los datos nacionales de muchos países muestran claramente que la pobreza afecta desproporcionadamente a las minorías raciales o étnicas; por ejemplo, la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías brinda en su informe (A/HRC/4/9) ejemplos concretos de niveles de pobreza más altos entre las personas de ascendencia africana en el Brasil; los dalit, los musulmanes y los janajatis en Nepal; los indios británicos, los afrocaribeños británicos, los negros británicos de origen africano, los pakistaníes británicos y los bengalíes británicos en el Reino Unido; la minoría de habla san en Namibia; las minorías étnicas en Viet Nam; los inmigrantes y las minorías étnicas en la Unión Europea; y los afroamericanos, los indios norteamericanos, los nativos de Alaska y los hispanos o latinos en los Estados Unidos de América. Es evidente que en muchos países existe una relación muy estrecha entre la raza y la pobreza.

18. El Relator Especial observa que la vulnerabilidad socioeconómica de las minorías es generalmente el resultado de legados históricos, como el impacto de la esclavitud en el continente americano o los sistemas de condición hereditaria en otros continentes, así como de sistemas de discriminación institucionalizada y patrocinada por el Estado contra las minorías que estuvieron vigentes durante mucho tiempo en muchas partes del mundo. Debido a la inacción de los Estados, los desequilibrios creados históricamente siguieron afectando profundamente a los grupos minoritarios mucho después de que se eliminara la discriminación institucionalizada.

19. Es necesario adoptar una serie de medidas concretas para reducir los desproporcionados niveles de pobreza de los miembros de minorías. Aunque el Relator Especial tiene previsto analizar medidas concretas en futuros informes, en el presente se centrará en tres grandes temas: la necesidad de recoger datos que proporcionen a los encargados de formular políticas información fiable sobre la situación socioeconómica de las minorías; la necesidad de cumplir plenamente la obligación de no discriminar; y la necesidad de adoptar medidas especiales para corregir los desequilibrios históricos.

A. Recogida de datos sobre la pobreza y la raza

20. A pesar de la importancia de la correlación entre pobreza y raza, el Relator Especial observa que se sabe muy poco sobre esta cuestión. Como se ha dicho anteriormente, uno de los problemas es la negativa de muchos gobiernos a recopilar datos desglosados por origen étnico, actividad que, en algunos casos, está incluso prohibida por la ley. Las razones para no recoger este tipo de datos se basan a menudo en preocupaciones legítimas relacionadas con la utilización perniciosa que se hizo en el pasado de este tipo de datos, por ejemplo en el Holocausto. Sin embargo, en algunos casos, abstenerse de recopilar datos desglosados por origen étnico significa también negarse a reconocer la existencia de ciertos grupos minoritarios en un país y la situación vulnerable en que se encuentran esos grupos.

21. El Relator Especial subraya que la falta de datos desglosados por origen étnico ha dado lugar a un importante déficit de información que obstaculiza la elaboración de políticas. Si no se sabe qué grupos minoritarios se ven más afectados por la pobreza y la falta de acceso al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, es prácticamente imposible concebir políticas públicas específicas para corregir esos problemas. La falta de datos significa que las minorías son oficialmente "invisibles" y que las políticas dirigidas a ellas, cuando existen, se basan en supuestos y no en información empíricamente fidedigna.

22. La razón fundamental por la que se necesitan datos desglosados por origen étnico es la heterogeneidad de los grupos minoritarios. Esos grupos no sólo tienen necesidades diferentes de las de las "mayorías", sino que también difieren sustancialmente entre unos y otros. La falta de datos que sirvan para informar de esa heterogeneidad a los encargados de formular políticas conducirá inevitablemente a adoptar el mismo enfoque para todos los grupos minoritarios, lo que está abocado al fracaso. Para elaborar políticas eficaces, debemos comprender las necesidades y la situación específicas de cada grupo minoritario. Mientras que la vivienda puede ser el problema más importante para un determinado grupo, para otro el problema fundamental puede ser la discriminación en el empleo. Una política común no atendería las expectativas de ninguno de los dos grupos.

23. Algunos argumentos contra la recogida de datos desglosados por origen étnico aluden también a la posibilidad de que esos datos puedan crear más prejuicios y estereotipos sobre la exclusión de ciertos grupos. El Relator Especial no comparte ese argumento. Si en un país están excluidos determinados grupos, es probable que ya sean víctimas de discriminación y estereotipos. No se puede denegar la obtención de datos que confirmen esta condición aduciendo que ello daría lugar a una mayor discriminación; más bien, es precisamente la falta de datos lo que produciría una menor visibilidad y, probablemente, más exclusión².

² Véase, por ejemplo, K. Ramsay, *Disaggregated Data Collection: A Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe*, Minority Rights Group International, agosto de 2006.

24. A este respecto, el Relator Especial quisiera referirse a una propuesta especialmente interesante formulada por un especialista que ha analizado las dos dimensiones de las estadísticas étnicas:

- a) Un derecho: debe interpretarse que el derecho fundamental a no sufrir discriminación racial implica el derecho de la víctima a obtener datos estadísticos desglosados por raza/origen étnico cuando esos datos aporten pruebas fundamentales de la discriminación;
- b) Una obligación: debe interpretarse que la obligación positiva del Estado de garantizar la igualdad efectiva sin distinción de raza u origen étnico incluye la recogida, el procesamiento, el análisis y la utilización de datos estadísticos despersonalizados desglosados por origen étnico³.

25. Los problemas que podría plantear la recogida de datos desglosados por origen étnico, en particular la posibilidad de su uso indebido para aplicar políticas racistas y excluyentes, pueden ser resueltos mediante la introducción de salvaguardias fundamentales. El Relator Especial desea señalar, a este respecto, algunos de los principios mencionados en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban: el derecho a la privacidad y el principio de la autoidentificación (párr. 104).

26. La autoidentificación debe ser un pilar de la recogida de datos desglosados por origen étnico. Este principio se deriva directamente de la interpretación de la Recomendación general VIII del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la que se afirma que la identificación como miembros de un determinado grupo racial o étnico se basará, si nada justifica lo contrario, en la definición hecha por la persona interesada. Si bien la autoidentificación no está exenta de problemas -por ejemplo, las personas pertenecientes a minorías pueden abstenerse de autoidentificarse como tales por temor a la persecución o los prejuicios- se basa en la importante noción de que el Estado no debe imponer una identidad al individuo.

27. Un principio fundamental para la creación de programas de recopilación de datos debe ser también la participación de las comunidades minoritarias en todas las etapas, en particular en la concepción y la realización. A menudo los grupos minoritarios no tienen confianza en las autoridades públicas ni en los usos que se harán de los datos desglosados por origen étnico. Si se les permite participar en la concepción y la realización de las actividades de recogida de datos, no sólo se conseguirá que haya confianza mutua, sino que también se mejorará la elaboración de las encuestas de manera que éstas tengan en cuenta desde el comienzo las preocupaciones de las minorías.

B. Derecho a la no discriminación

28. La primera obligación de los Estados al abordar la vulnerabilidad socioeconómica de las minorías es dar plena efectividad al derecho a la no discriminación en todos los ámbitos, y en

³ D. Petrova, "Ethnic statistics", *Roma Rights: Quarterly Journal of the European Roma Rights Centre*, N° 2, 2004.

particular en el de los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la no discriminación está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Como tal, la no discriminación es una piedra angular y un derecho transversal que afecta al disfrute de todos los demás derechos humanos. Aparte de los instrumentos internacionales, en la mayoría de los sistemas jurídicos la no discriminación se considera un derecho constitucional.

29. A pesar de la solidez y el carácter general del derecho a la no discriminación, el Relator Especial recuerda que esta obligación dista todavía mucho de ser cumplida por los Estados en todo el mundo. Muchas formas de discriminación, incluida la discriminación racial, siguen generalizadas, a menudo institucionalizadas en las políticas y las leyes del Estado. Estos casos han sido objeto de atención en el mandato del Relator Especial desde el comienzo.

30. El Relator Especial ha informado previamente sobre el desigual disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por los grupos minoritarios. Algunos ejemplos importantes señalados por el Relator son la exclusión deliberada de instalaciones sanitarias, como hospitales y clínicas, tuberías de conducción de agua y otros proyectos de las regiones geográficas habitadas predominantemente por grupos minoritarios e indígenas; los casos en que los miembros de los grupos minoritarios no pueden acceder a los servicios médicos debido a las medidas administrativas y las reglamentaciones que exigen una autorización oficial expedida por funcionarios públicos para viajar fuera de determinadas zonas; y los casos de personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad a quienes se les negó el acceso a la atención de salud y a un tratamiento médico básico⁴.

31. La discriminación en la materialización del derecho a la educación también ha contribuido a perpetuar los desequilibrios entre los miembros de las minorías. Algunos ejemplos claros de esta forma de discriminación son los casos en que las autoridades no expiden documentos de identidad a los miembros de ciertas minorías étnicas, impidiéndoles así asistir a la escuela o a la universidad⁵; los alumnos de minorías étnicas o de castas inferiores a quienes los maestros les impiden asistir a la escuela⁶; la falta de reconocimiento oficial de las escuelas de las minorías, lo que a su vez dificulta que los estudiantes de esas escuelas sean admitidos en la universidad⁷; y la ausencia de referencias a la cultura y la historia de los grupos indígenas o minoritarios en los programas escolares⁸.

⁴ A/HRC/4/19/Add.1, párrs. 122, 126 y 178.

⁵ A/HRC/7/19/Add.5, párrs. 82 a 84.

⁶ E/CN.4/2005/18/Add.1, párr. 31.

⁷ E/CN.4/2006/16/Add.2, párr. 57.

⁸ E/CN.4/2005/18/Add.2, párr. 40.

32. Hay abundantes ejemplos similares en otras esferas, como la vivienda, el empleo, el acceso a la justicia y las relaciones con las fuerzas del orden. Además, el Relator Especial recuerda que la prohibición de la discriminación tiene dos dimensiones principales: no sólo la prohibición de la discriminación en sí, que sería necesaria en los ejemplos descritos anteriormente, sino también la prohibición de las políticas y las medidas que son *prima facie* no discriminatorias, pero que en la práctica tienen efectos discriminatorios. Esos efectos pueden derivarse de la aplicación discriminatoria de medidas que de otro modo serían neutrales en lo que respecta a la raza, o de la elaboración de medidas aparentemente neutrales en lo que respecta a la raza pero que, en la práctica, tienen un impacto desproporcionado en la situación de las minorías.

33. Un ejemplo claro de políticas no discriminatorias que tienen un impacto desproporcionado en las minorías es el de las medidas de lucha contra las drogas. En muchos países existe una gran brecha entre la distribución de los consumidores de drogas en el conjunto de la población y la distribución de las personas condenadas por delitos relacionados con las drogas, que está fuertemente sesgada hacia las minorías. Esto indica generalmente que las políticas de lucha contra las drogas, aunque no sean discriminatorias en la práctica, se aplican de una manera discriminatoria que afecta a las minorías, por ejemplo mediante una mayor presencia policial en las zonas predominantemente habitadas por minorías.

34. En otros casos, incluso cuando la aplicación de una política dada es neutral en relación con la raza, su diseño puede producir un impacto desproporcionado en las minorías; por ejemplo, las sanciones previstas por drogas con efectos psicotrópicos y fisiológicos similares son diferentes. El ejemplo clásico es la diferencia entre el crack de cocaína y la cocaína en polvo; debido a que el precio es más barato, el consumo de crack está más extendido entre los miembros de las minorías. Por lo tanto, una disparidad en las sentencias, con condenas más largas por consumo de crack, también tiende a afectar desproporcionadamente a esas minorías⁹.

35. Con respecto a la promoción de la no discriminación, el Relator Especial acoge con satisfacción en particular la recomendación general sobre la no discriminación que está elaborando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta observación general más amplia y global complementará la labor del Comité relativa a la no discriminación en el ejercicio de determinados derechos, como la vivienda (Observaciones generales Nos. 4 y 7), la alimentación (Observación general N° 12), la educación (Observación general N° 13), la salud (Observación general N° 14), el agua (Observación general N° 15), el trabajo (Observación general N° 18) y la seguridad social (Observación general N° 19). Esa recomendación general proporcionará más claridad y precisión a los encargados de formular políticas. Sin embargo, el Relator Especial desea subrayar que la mayoría de los casos de discriminación se producen en ámbitos precisos de la ley y no se deben por lo tanto a una evaluación ambigua de las obligaciones del Estado sino más bien a políticas explícitas dirigidas a las minorías.

C. Medidas especiales para corregir los desequilibrios históricos

36. La no discriminación es fundamental para crear condiciones equitativas y evitar repetir los errores del pasado que crearon grandes desequilibrios. El Relator Especial observa sin embargo que, debido al legado histórico del racismo en la mayoría del mundo, la mera aplicación del

⁹ A/HRC/11/36/Add. 3, párr. 87.

derecho a la no discriminación no ayudará a corregir las grandes desigualdades creadas a lo largo de décadas o siglos de discriminación, sino que, más bien, simplemente mantendrá la actual brecha entre minorías y mayorías. Por lo tanto, deben adoptarse medidas concretas para corregir esos desequilibrios históricos y promover la igualdad real de las minorías. El Relator Especial recuerda que la necesidad de esas medidas especiales ya ha sido confirmada en el párrafo 4 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁰.

37. Si bien el Relator Especial recuerda la salvedad establecida por la Convención en relación con el carácter temporal de esas medidas especiales, le preocupa la reciente tendencia en muchas partes del mundo a dejar de aplicar esas medidas y desarticularlas antes de que se hayan alcanzado los objetivos de integración.

38. El Relator Especial recuerda que hay tres razones principales por las que las medidas especiales son necesarias y de hecho beneficiosas. En primer lugar, están concebidas para corregir las injusticias históricas y remediar el daño producido en el pasado, como la esclavitud, la segregación o el *apartheid*. Las medidas de acción afirmativa contribuyen a corregir el legado actual de esos hechos históricos. En segundo lugar, las medidas especiales en ámbitos tales como la escuela ayudan a mejorar la calidad de la educación, especialmente de los alumnos que han dejado las escuelas segregadas para pasar a las integradas. Estudios sociológicos y pedagógicos han mostrado que en las escuelas más integradas hay en general un mejor rendimiento académico que en las más segregadas. Por último, las escuelas y los lugares de trabajo integrados ayudan a fomentar la cultura democrática en las sociedades pluralistas estableciendo diferentes grados de cooperación e interacción entre personas de diversos orígenes raciales o étnicos¹¹.

39. Una de las principales dificultades para superar el racismo y la discriminación es la falta de interacción y de relaciones cotidianas entre los diferentes grupos raciales o étnicos. Las medidas especiales, como las de acción afirmativa, al corregir esas distorsiones históricas, ayudan a construir una sociedad más sólida y democrática en la que los diferentes grupos cooperan con normalidad. En este sentido, esas medidas ayudan a crear la más sólida defensa contra futuras formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

¹⁰ "Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron."

¹¹ Para un examen en profundidad de estos argumentos, véase la opinión disidente del juez Stephen Breyer del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School District*.

IV. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL

A. Visitas realizadas por el Relator Especial

40. Al asumir sus funciones el 1º de agosto de 2008, el Relator Especial solicitó visitar varios países. También renovó las solicitudes de visitas a países formuladas por su predecesor. En la planificación y realización de visitas a los países el Relator Especial tiene en cuenta el principio subyacente de que el racismo es un problema universal de repercusiones mundiales, y, por consiguiente, valora la importancia de lograr un equilibrio geográfico y de abordar una amplia gama de situaciones que incumben a su mandato.

41. El Relator Especial celebra especialmente haber recibido respuestas positivas de los Gobiernos de Alemania, Bolivia, Bosnia y Herzegovina y los Emiratos Árabes Unidos. Considera que el mero hecho de invitar a un titular de mandato a visitar el país es una expresión de la voluntad y el compromiso del Estado de luchar contra el racismo y de entablar un diálogo constructivo con el titular del mandato. En este sentido, el Relator Especial expresa su satisfacción por el hecho de que en junio de 2009 visitará Alemania y en octubre de 2009 los Emiratos Árabes Unidos. En 2010 presentará al Consejo los informes de esas visitas.

B. Otras actividades del Relator Especial

42. El 24 y 25 de agosto de 2008 el Relator Especial asistió a la reunión preparatoria regional de África para la Conferencia de Examen de Durban, que se celebró en Abuja. A la reunión asistieron representantes de los Estados Miembros y de la sociedad civil de África a fin de preparar una posición común para la Conferencia de Examen de Durban. En sus observaciones, el Relator Especial puso de relieve que el racismo, la xenofobia y la intolerancia eran problemas universales de alcance mundial. El reconocimiento común del racismo como un problema fundamental de nuestra época era el primer paso para poner en marcha la lucha contra el racismo. La experiencia colectiva en esa lucha había mostrado que ninguna sociedad estaba libre del flagelo del racismo. En ese contexto, la única respuesta posible a un problema verdaderamente mundial era la acción internacional concertada a todos los niveles. El Relator Especial señaló además que las anteriores conferencias internacionales contra el racismo, en particular la Conferencia de Durban en 2001, habían permitido crear un marco jurídico sólido en el derecho internacional que no sólo prohibía el racismo, sino que también señalaba formas concretas para vencerlo. También observó que el documento final elaborado en Durban podía sin duda considerarse como el esfuerzo internacional más amplio y ambicioso que jamás se había hecho en la lucha contra el racismo. Concluyó señalando que la Conferencia de Examen de Durban y, en particular, la reunión regional de África, brindaban una singular oportunidad para expresar un compromiso renovado y una firme voluntad política de promover la lucha contra el racismo y aplicar la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

43. El 6 de octubre de 2008 el Relator Especial pronunció un discurso ante el Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban en su segundo período de sesiones sustantivo, que se reunió en Ginebra. El Relator Especial elogió la amplitud y la ambición de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, que infundían esperanzas a quienes trabajan contra todas las formas de racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Añadió que la Declaración y el Programa de Acción de Durban indicaban claramente las principales estrategias internacionales, regionales y nacionales que debían

aplicarse para reparar errores históricos e injusticias actuales. No obstante, el Relator Especial señaló que el marco sin precedentes establecido por la Declaración y el Programa de Acción de Durban todavía no se había aplicado plenamente en todo el mundo. Por lo tanto, la Conferencia de Examen era una oportunidad excepcional para subsanar esas graves deficiencias de ejecución, consolidar estrategias eficaces para alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos en la Declaración y el Programa de Acción y reconstruir el sólido consenso internacional alcanzado en Durban en la lucha contra todas las formas de racismo.

44. El 12 de noviembre de 2008 el Relator Especial, por invitación del Consejo de Europa, asistió a la Conferencia sobre los Derechos Humanos en sociedades culturalmente diversas, que se celebró en La Haya. En su intervención, el Relator Especial se centró en las cuestiones de las expresiones de odio y la incitación al odio racial. Explicó que las discusiones sobre el discurso de odio y sobre su prohibición en relación con la libertad de expresión estaban en el centro de los debates en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Señaló que ese debate a ese respecto se había desarrollado en torno al concepto de "difamación de las religiones", presentado por primera vez en la Comisión de Derechos Humanos en 1999. Tras destacar algunos aspectos fundamentales del debate, señaló que ese debate en el plano internacional estaba pasando del concepto de "difamación de las religiones" al concepto jurídico existente de "apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia", lo que se consideraba un cambio positivo, ya que ayudaba a comprender mejor las obligaciones jurídicas de los Estados. El Relator Especial también se refirió a algunas cuestiones técnicas y jurídicas de la aplicación de leyes contra la incitación, a saber sus umbrales de aplicación, la necesidad de tener información contextualizada y de analizar caso por caso, y algunos de los criterios necesarios para la aplicación de esas leyes. Se refirió, en particular, al seminario de expertos organizado en octubre de 2008 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Por último, puso también de relieve que debía adoptarse un conjunto mucho más amplio de medidas políticas, especialmente en el plano nacional, para eliminar las causas profundas del racismo.

45. El 21 de enero de 2009 el Relator Especial participó en un seminario sobre la prevención del genocidio que se celebró en Ginebra, presidido por el Asesor Especial para la prevención del genocidio, Sr. Francis Deng. Además de firmar conjuntamente una declaración formulada por varios titulares de mandatos, el Relator Especial centró su intervención en explicar la manera en que el racismo y el genocidio estaban relacionados. Expresó que el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes de guerra se habían vinculado tradicionalmente a la aparición de ideologías de exclusión basadas en la raza o el origen étnico. Por ejemplo, los actos cometidos por los adeptos de las ideologías de poder nazi o hutu mostraban que las formas extremas de racismo, a menudo ocultas tras la apariencia de nacionalismo radical, podían dar lugar a catástrofes indecibles. El Relator Especial elogió la labor realizada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en cuestiones relacionadas con el genocidio, que combinaba un enfoque de factores a largo y corto plazo y causas profundas con factores más inmediatos que podían desencadenar actos de violencia masiva en momentos concretos. El entender esos factores podía llevar a la comunidad internacional a dar una respuesta más enérgica. El Relator Especial añadió que era esencial así 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, por ejemplo con amplios programas

de reconciliación nacional que fomentaran la cooperación interétnica. Aunque las soluciones más fáciles a corto plazo podían a veces apuntar a la separación virtual entre los grupos étnicos (por ejemplo, la creación de partidos políticos étnicamente definidos), las únicas soluciones duraderas eran las que construían puentes entre las comunidades y les permitían identificarse con un futuro común.

46. El 23 de enero de 2009 el Relator Especial participó en la Conferencia de Wilton Park sobre los retos actuales y futuros para los derechos humanos, que se celebró en West Sussex (Reino Unido). En la Conferencia, el Relator abordó algunos aspectos sustantivos de la Conferencia de Examen de Durban y su importancia fundamental en la lucha contra el racismo. En particular, se refirió a las posibles consecuencias de la crisis financiera en la lucha contra el racismo. El Relator Especial señaló que, con el aumento del desempleo y la disminución de los salarios algunos grupos podían tratar de manipular la opinión pública para generar una fuerte reacción contra la inmigración y culpar a los migrantes de los problemas económicos que habían surgido. 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. El Relator Especial también abordó la cuestión de la imbricación entre la pobreza y la raza. Dijo que, en muchas zonas, debido al legado histórico y a la discriminación del presente, se podía distinguir fácilmente que los sectores más pobres de la población se componían de manera desproporcionada de minorías raciales o étnicas. Esa situación estructural planteaba muchas dificultades para la promoción de la igualdad. La pobreza creaba un círculo vicioso para los miembros de una minoría: la falta de educación, de vivienda adecuada y de atención de salud transmitía la pobreza de generación en generación y perpetuaba los prejuicios raciales y los estereotipos contra ellos. Romper con la doble trampa del racismo y la pobreza era por lo tanto, un requisito esencial para la promoción de la igualdad y la no discriminación.

47. El 19 de marzo de 2009 el Relator Especial participó en un panel de alto nivel para celebrar el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial. Recordó que el Día Internacional era especialmente significativo en 2009 en vista de la Conferencia de Examen de Durban, que se iba a celebrar un mes después. El Relator Especial también destacó varias cuestiones sustantivas, entre ellas el doble impacto que la crisis financiera tendría sobre las minorías, con consecuencias devastadoras para su vulnerabilidad socioeconómica. Las minorías se verían afectadas, como los demás, por la disminución de los salarios, el aumento del desempleo y, lo que era aún más importante, la disminución de los niveles de vida. Además, las minorías eran también más vulnerables a muchas expresiones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, que podían manifestarse en un aumento de la intolerancia hacia los extranjeros, especialmente los migrantes. En el contexto actual tendía a olvidarse la positiva contribución de los migrantes al crecimiento económico, la interacción social y la diversidad cultural. Más bien, era más probable que los migrantes fuesen considerados como competidores para los escasos puestos de trabajo y los servicios sociales. Los partidos políticos a menudo estaban dispuestos a aprovechar esos temores con fines políticos. Las plataformas políticas racistas y xenófobas seguían estando muy extendidas, lo que demostraba nuestra incapacidad colectiva para luchar eficazmente contra el racismo.

V. RECOMENDACIONES

48. La Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban proporcionan los marcos más completos para la lucha contra el racismo. El principal reto reside en la aplicación de estos dos documentos. El Relator Especial recomienda encarecidamente que los Estados Miembros establezcan oficialmente mecanismos de aplicación específicos que posibiliten el adecuado cumplimiento de las promesas que hicieron en la Conferencia de Examen de Durban. En particular, el Relator Especial recomienda que los Estados Miembros fijen metas y criterios concretos para aplicar el documento final.
49. El Relator Especial recomienda firmemente que los países que no participaron en la Conferencia de Examen de Durban den a conocer públicamente que apoyan el documento final de la Conferencia y se comprometan a aplicarlo.
50. Por lo que respecta a la cuestión de la incitación al odio racial o religioso, el Relator Especial recomienda que el constructivo acuerdo alcanzado en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban se considere la base para comprender mejor los umbrales establecidos por el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en particular en la serie de seminarios regionales que organizará el ACNUDH.
51. El Relator Especial invita a los Estados Miembros a adoptar un enfoque amplio para abordar los problemas relacionados con la imbricación de la pobreza y la raza o el origen étnico que prevalecen en todo el mundo. En particular, el Relator Especial recomienda que los Estados Miembros revisen y reformulen las políticas y los programas que puedan tener un efecto desproporcionado en las minorías raciales o étnicas en vista de su vulnerabilidad socioeconómica y que apliquen medidas eficaces para mejorar el disfrute por esos grupos de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.
52. Como requisito fundamental de cualquier acción encaminada a encarar a la vulnerabilidad socioeconómica de las personas pertenecientes a minorías étnicas o raciales, el Relator Especial recomienda que los Estados recopilen datos e indicadores desglosados por grupos étnicos que permitan identificar los principales problemas que enfrentan esos grupos y sirvan de base para la elaboración de políticas al respecto. Deben respetarse en todo momento los principios de privacidad, autoidentificación y participación de todas las comunidades en las actividades de recogida de datos.
53. El Relator Especial recuerda la prohibición general y fundamental, de conformidad con la normativa internacional de los derechos humanos, de la discriminación por motivos de pertenencia, nacional, racial, étnica o religiosa, y recomienda firmemente que los Estados revisen las leyes y las políticas que puedan discriminar directa o indirectamente a determinados grupos.

54. Para corregir los desequilibrios históricos creados por el racismo y la discriminación, como la esclavitud, la segregación, el *apartheid* y otras formas de exclusión, el Relator Especial recomienda que los Estados Miembros adopten medidas especiales para favorecer la integración de las minorías raciales o étnicas en los ámbitos de la educación, la salud, la vivienda y el lugar de trabajo, entre otros.

Anexo

**COMPROMISOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL DOCUMENTO FINAL
DE LA CONFERENCIA DE EXAMEN DE DURBAN**

Cuadro 1

Marco Institucional

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|---|---|---|
| 56 | Medidas para prevenir, combatir y erradicar el racismo | Adoptar medidas eficaces, tangibles e integrales para prevenir, combatir y erradicar todas las formas y manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. | Elaborar y aplicar un plan nacional de acción para luchar contra el racismo. |
| 105 | Programas nacionales | Establecer programas nacionales que faciliten el acceso de todos a los servicios sociales básicos sin discriminación. | Prohibir por la ley la discriminación en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Crear programas nacionales para facilitar el acceso a los servicios sociales básicos. |
| 112 | Función del Parlamento y de las leyes contra el racismo | Alentar a los parlamentos a que se ocupen regularmente de la cuestión del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para consolidar su legislación, en particular la legislación antidiscriminación, y a que mejoren sus políticas en materia de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. | Promulgar leyes contra el racismo. Debatir con frecuencia en el Parlamento las cuestiones relacionadas con el racismo. |

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|--|---|---|
| 114 | Planes de acción nacionales | Elaborar planes de acción nacionales de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y supervisar su aplicación en consulta con las partes interesadas pertinentes. | Crear y aplicar planes de acción nacionales de lucha contra el racismo. |
| 115 | Instituciones nacionales de derechos humanos | Velar al aplicar el párrafo 90 de la Declaración y el Programa de Acción de Durban por que las instituciones nacionales de derechos humanos tengan centros de coordinación en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, así como la capacidad de contribuir a resarcir efectivamente a las víctimas. | Designar en las instituciones nacionales de derechos humanos centros de coordinación o departamentos encargados de cuestiones relativas al racismo. |
| 116 | Mecanismos institucionales | Establecer órganos y mecanismos especiales para la aplicación de políticas públicas de erradicación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y dotarlos de recursos adecuados. | Establecer en la estructura del Estado instituciones específicas para tratar las cuestiones relativas al racismo. |
| 120 | Organismos independientes para la tramitación de denuncias | Establecer organismos independientes, cuando todavía no existan, que tramiten las denuncias de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. | Establecer organismos independientes/la institución del Defensor del Pueblo para tramitar las denuncias relativas al racismo. |
| 123 | Examen periódico universal | Incluir en sus informes nacionales presentados al mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos información sobre las medidas adoptadas para prevenir y combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. | Incluir en los informes nacionales para el examen periódico universal información sobre las medidas de lucha contra el racismo. |

Cuadro 2

Derecho interno y marco internacional de derechos humanos

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|--|--|--|
| 69 | Incitación al odio racial o religioso | Como se dispone en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prohibir plena y eficazmente toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y hacer efectiva esa disposición mediante la adopción de todas las medidas legislativas, normativas y judiciales que sean necesarias. | Aplicar en el derecho interno el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adaptar la jurisprudencia nacional sobre la incitación al odio racial o religioso a las normas internacionales. |
| 99 | Prohibición de las organizaciones racistas | Declarar ilegales y prohibir todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio y la discriminación en cualquier forma por motivos nacionales, raciales y religiosos, y tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación. | Prohibir por ley esas organizaciones. |
| 96 97 | Marco jurídico internacional | Firmar y ratificar todos los instrumentos mencionados en el párrafo 78 de la Declaración y el Programa de Acción de Durban o adherirse a ellos. Firmar y ratificar todos los instrumentos aprobados después de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia o adherirse a ellos. | Ratificar la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo. Ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. |

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|---------|----------------------------|---|---|
| | | | Ratificar la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. |
| 123 | Examen periódico universal | Incluir en los informes nacionales presentados al mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos información sobre las medidas adoptadas para prevenir y combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. | Incluir en los informes nacionales para el examen periódico universal información sobre las medidas de lucha contra el racismo. |

Cuadro 3

Justicia, aplicación de la ley e impunidad

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|--|---|---|
| 57 60 98 | Penalización de las actividades racistas y xenóforas Lucha contra la impunidad por esos actos | <p>Luchar contra la impunidad por los actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, garantizar un acceso rápido a la justicia y otorgar una compensación justa y adecuada a las víctimas.</p> <p>Sancionar las actividades violentas, racistas y xenóforas de los grupos basados en ideologías neonazis, neofascistas y otras ideologías nacionalistas violentas.</p> <p>Luchar contra la impunidad de los delitos por motivos racistas o xenóforos, entre otras cosas promulgando la legislación necesaria, así como enmendando, derogando o anulando toda ley o norma que cree o perpetúe el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.</p> | <p>Recopilar datos sobre delitos motivados por el odio.</p> <p>Aprobar una legislación apropiada sobre los delitos motivados por el odio.</p> <p>Capacitar a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley para investigar y enjuiciar esos delitos.</p> <p>Garantizar la existencia de remedios efectivos y adecuados y el acceso a ellos.</p> |
| 65 | Impunidad por crímenes de genocidio | Luchar contra la impunidad por los crímenes de genocidio de conformidad con el derecho internacional [...] y cooperar con los tribunales penales internacionales. | <p>Ratificar la Convención sobre el genocidio.</p> <p>Ratificar el Tratado de Roma.</p> <p>Cooperar con la Corte Penal Internacional y los tribunales especiales.</p> |

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|---------|---|--|--|
| | | | Garantizar la existencia de remedios efectivos y adecuados y el acceso a ellos. |
| 100 | Acceso a la justicia | Velar por que todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, en particular las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia tengan acceso a la justicia, así como acceso a las instituciones y mecanismos apropiados del Estado para pedir el reconocimiento del acto ilícito y una reparación o satisfacción justa, equitativa y adecuada por todo daño sufrido. | Garantizar por ley y en la práctica el acceso a la justicia. Garantizar la existencia de remedios efectivos y adecuados y el acceso a ellos. |
| 101 | Enjuiciamiento de los actos de racismo y la discriminación racial | Velar por que las investigaciones de todos los actos de racismo y discriminación racial, en particular los cometidos por agentes del orden público, se lleven a cabo de forma imparcial, oportuna y exhaustiva, por que los responsables sean enjuiciados conforme a la ley y por que las víctimas reciban una reparación o satisfacción pronta, justa y adecuada por todo daño sufrido. | Prohibir por ley el racismo y la discriminación racial. Investigar y enjuiciar sin demora los casos de racismo y discriminación racial, especialmente los cometidos por los agentes del orden. Recopilar datos sobre las denuncias de racismo. |
| 102 | Utilización de perfiles raciales | No establecer perfiles fundados en motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional, en particular motivos raciales, étnicos o religiosos, y prohibirlo por ley. | Prohibir por ley y en la práctica la discriminación. Recopilar datos sobre las actividades policiales. |

Cuadro 4
Grupos vulnerables

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|--|--|--|
| 75 | Racismo en las zonas de entrada de las fronteras | Impedir las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en las zonas de entrada de las fronteras de los países, particularmente en lo que se refiere a los inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo. | Programas de capacitación para los agentes del orden y los funcionarios de los servicios de inmigración y de fronteras, los fiscales y los proveedores de servicios. |
| 76 | No ciudadanos | Adoptar medidas para luchar contra la persistencia de actitudes xenófobas y la creación de estereotipos negativos de los no ciudadanos, en particular por parte de los políticos, los agentes del orden y los funcionarios de los servicios de inmigración, así como en los medios de difusión. | Organizar programas de capacitación para los agentes del orden y los funcionarios de los servicios de inmigración. Organizar programas independientes de capacitación en los medios de información. |
| 77 78 | Migración | Adoptar un enfoque amplio y equilibrado de la migración, en particular mediante el fortalecimiento del diálogo internacional sobre la migración, el desarrollo de una verdadera cooperación entre los países de origen, de tránsito y de destino y el estudio de todas las posibles sinergias entre la gestión de la migración y la promoción del desarrollo, teniendo plenamente en cuenta, al mismo tiempo, los derechos humanos de los migrantes. | Evaluar la legislación aplicada. Eliminar las políticas y las prácticas discriminatorias. |

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|---------|---|--|---|
| | | Examinar y, cuando sea necesario, revisar sus políticas de inmigración que sean incompatibles con las obligaciones en materia de derechos humanos, con miras a eliminar todas las políticas y prácticas discriminatorias. | |
| 79 | Trabajadores migratorios que son empleados domésticos | Promulgar y aplicar disposiciones legislativas para proteger a los trabajadores migratorios que sean empleados domésticos, cualquiera que sea su situación desde el punto de vista de la inmigración, en particular las mujeres, y dar a esos trabajadores acceso a mecanismos transparentes para la presentación de denuncias contra sus empleadores, subrayando al mismo tiempo que esos mecanismos no deben castigar a los trabajadores migratorios, y pedir a los Estados que investiguen sin demora y castiguen todos los abusos, incluidos los malos tratos. | Promulgar una legislación para proteger a los trabajadores migratorios que sean empleados domésticos. Establecer instituciones de apoyo a los trabajadores migratorios que sean empleados domésticos, cuya labor incluya la tramitación de denuncias por discriminación. |
| 81 | Desplazados internos | Redoblar los esfuerzos para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y proteger los derechos humanos de los desplazados internos y tratar de hallar soluciones duraderas para ellos. | Establecer programas para atender a la situación de los desplazados internos. |
| 83 | Privación arbitraria de la nacionalidad | Abstenerse de adoptar medidas discriminatorias y de promulgar o mantener disposiciones legislativas que priven arbitrariamente de la nacionalidad, especialmente si esas medidas tienen por efecto hacer apátrida a una persona. | Abolir las disposiciones legislativas que priven arbitrariamente de la nacionalidad. |

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|-----------------------|---|--|
| 88 | Perspectiva de género | Examinar, con carácter prioritario, el alcance de las políticas, los programas y las medidas concretas que hayan adoptado para incorporar una perspectiva de género en todos los programas y planes de acción de lucha contra el racismo. | Evaluar las políticas y los programas teniendo en cuenta la incorporación de las cuestiones de género. |
| 91 92 93 | Trata de personas | <p>Integrar una perspectiva de derechos humanos, y en particular las cuestiones de género y edad, para combatir y eliminar todas las formas de trata de personas, en concreto de mujeres y niños y otros grupos vulnerables, teniendo en cuenta las prácticas que ponen en peligro vidas humanas o provocan diversas formas de esclavitud y explotación, como la servidumbre por deudas, la utilización de niños en la pornografía y la explotación sexual y el trabajo forzoso.</p> <p>Fortalecer la cooperación bilateral, subregional, regional e internacional en la esfera de la trata de personas, especialmente mujeres y niños.</p> <p>Proporcionar protección y asistencia a las víctimas de la trata con pleno respeto de sus derechos humanos, y promover activamente la rehabilitación de las víctimas de la trata.</p> | <p>Promulgar y aplicar leyes al respecto.</p> <p>Elaborar y aplicar planes de acción nacionales, regionales y mundiales y fortalecerlos.</p> <p>Aplicar iniciativas en los planos bilateral y regional.</p> <p>Aplicar programas de protección, asistencia y rehabilitación para las víctimas de la trata.</p> |

Cuadro 5

Medidas especiales en favor de grupos en situaciones vulnerables

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|-----------------------|--|--|---|
| 70 71 72 113 | Medidas especiales en favor de grupos en situaciones vulnerables | <p>Reforzar las medidas destinadas a eliminar las barreras y a dar a las personas de ascendencia africana y asiática, a los pueblos indígenas y a las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas oportunidades de participar en mayor medida y más eficazmente en las esferas política, económica, social y cultural de la sociedad, y prestar especial atención a la situación de la mujer, en particular su integración en la práctica en el mercado laboral y en programas de generación de ingresos y de empleo.</p> <p>Orientar las medidas especiales, en particular las medidas afirmativas o positivas, y las estrategias o actividades hacia las comunidades de ascendencia africana y los pueblos indígenas.</p> <p>Adoptar estrategias, programas y políticas, en particular, entre otras cosas, medidas especiales, incluidas medidas, estrategias o acciones afirmativas o positivas que permitan a las víctimas del racismo, de la discriminación racial, de la xenofobia y de las formas conexas de intolerancia ejercer plenamente sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.</p> | <p>Aplicar medidas especiales previstas por la ley o las políticas públicas.</p> <p>Recopilar datos sobre los grupos vulnerables y su acceso o disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.</p> <p>Asegurar la representación equitativa de las minorías en los partidos políticos y los sistemas políticos y jurídicos.</p> |

Cuadro 6
Recogida de datos

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|---|---|---|
| 103 104 | Recogida de datos desglosados por origen étnico y disponibilidad de indicadores | <p>Establecer mecanismos para recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos y desglosados, y tomar todas las demás medidas conexas necesarias para evaluar periódicamente la situación de todas las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.</p> <p>Elaborar un sistema de reunión de datos, comprendidos indicadores de igualdad de oportunidades y no discriminación, que, respetando el derecho a la privacidad y el principio de la autoidentificación, posibiliten la evaluación y orienten la formulación de políticas y acciones para la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y considerar la posibilidad, cuando sea procedente, de solicitar la asistencia del ACNUDH.</p> | <p>Establecer mecanismos de recogida de datos.</p> <p>Disponer de datos desglosados por etnias.</p> <p>Disponer de indicadores sobre igualdad de oportunidades y no discriminación.</p> |

Cuadro 7
Participación política

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|-------------------------------------|---|--|
| 110 111 | Democracia y participación política | <p>Alentar a los partidos políticos a trabajar por una representación equitativa de las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas dentro y a todos los niveles de su sistema de partidos, velar por que sus sistemas políticos y jurídicos reflejen la diversidad multicultural de sus sociedades y establecer instituciones democráticas más participativas a fin de evitar la discriminación, la marginación y la exclusión de sectores concretos de la sociedad.</p> <p>Mejorar las instituciones democráticas, fomentar la participación y evitar la marginación, la exclusión y la discriminación de sectores concretos de la sociedad.</p> | <p>Asegurar la representación equitativa de las minorías en los partidos políticos y en los sistemas políticos y jurídicos.</p> <p>Garantizar por ley la participación de todos los grupos en el proceso político.</p> |

Cuadro 8
Otros compromisos

| Párrafo | Tema | Compromisos de los Estados Miembros | Medidas concretas |
|----------------|---------------------------------------|---|--|
| 55 | Campañas en los medios de información | Iniciar campañas eficaces en los medios de comunicación para intensificar la lucha contra todas las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. | Desarrollar campañas de comunicación contra el racismo en el plano internacional. Difundir entre la sociedad civil la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final. |
| 64 | Trata transatlántica de esclavos | Aplicar las resoluciones 61/19, 62/122 y 63/5 de la Asamblea General, relativas a la trata transatlántica de esclavos. | Desarrollar programas de educación y otras actividades para preservar la memoria de la trata trasatlántica de esclavos. |
| 109 | Derechos culturales | Aplicar los derechos culturales mediante la promoción del diálogo y la cooperación entre las culturas y religiones a todos los niveles, especialmente en el plano local y a nivel de la comunidad. | Establecer programas de diálogo intercultural e interreligioso. |
| 117 | Defensores de los derechos humanos | Proteger a los defensores de los derechos humanos, en particular los que se ocupan del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, eliminar todo obstáculo al desempeño efectivo de sus actividades que sea incompatible con las normas internacionales en materia de derechos humanos y permitirles trabajar libremente para promover y proteger los derechos humanos. | Establecer programas apropiados para la protección de los defensores de los derechos humanos. Garantizar plenamente el derecho a la libertad de asociación. Aplicar la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos. |
