



Asamblea General

Distr. general
6 de agosto de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional*

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

Formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

Nota del Secretario General

La Secretaría tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sra. Tendayi Achiume, preparado de conformidad con la resolución [72/157](#) de la Asamblea General.

* [A/73/150](#).



Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia analiza la amenaza planteada por el populismo nacionalista para los principios fundamentales de los derechos humanos de no discriminación e igualdad. Ahora bien, el presente informe se centra en la ascendencia de las ideologías y estrategias populistas nacionalistas que plantean una amenaza significativa para la igualdad racial al fomentar la discriminación y la intolerancia y la creación de instituciones y estructuras que dejarán legados perdurables de exclusión racial. El informe condena el populismo nacionalista que promueve prácticas y políticas excluyentes o represivas que perjudican a individuos o grupos por su raza, etnia, origen nacional y religión, en combinación con el género, la orientación sexual, la discapacidad, la condición migratoria u otras categorías sociales conexas. Los objetivos del presente informe son los siguientes: a) aportar un cierto grado de claridad analítica a los debates sobre los derechos humanos en relación con el populismo nacionalista; b) hacer un recorrido de los peligros más acuciantes que plantea este populismo desde la perspectiva de la igualdad racial; y c) recordar las normas internacionales de derechos humanos de igualdad y no discriminación que se aplican en este contexto.

Índice

	<i>Página</i>
I. Actividades de la Relatora Especial	4
A. Visitas a los países	4
B. Otras actividades	4
II. La amenaza del populismo nacionalistas para la igualdad racial	4
A. Introducción: el populismo nacionalista	4
B. Tendencias mundiales y regionales: un análisis de la igualdad racial	8
C. El marco jurídico aplicable	17
III. Conclusiones y recomendaciones	23

I. Actividades de la Relatora Especial

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución [72/157](#) de la Asamblea General.

A. Visitas a los países

2. La Relatora Especial expresa su agradecimiento al Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por la cooperación prestada durante su visita oficial al país del 30 de abril al 11 de mayo de 2018.

3. La Relatora Especial quisiera dar las gracias a los Gobiernos del Brasil, Marruecos, los Países Bajos, Polonia y Qatar por aceptar los informes de las visitas a esos países. Insta a los países miembros a dar una respuesta favorable a las solicitudes cursadas pendientes¹ y también insta al Gobierno de Colombia a dar marcha atrás en su decisión de aplazar la consideración de la solicitud de visita al país.

B. Otras actividades

4. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 38º período de sesiones ([A/HRC/38/52](#)) se deja constancia de las actividades realizadas por la Relatora Especial de noviembre a marzo de 2018. Los días 6 y 7 de junio, la Relatora Especial participó en actos paralelos y reuniones oficiosas celebradas en el marco de la quinta ronda de negociaciones sobre el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Los días 25 y 26 de junio, la Relatora Especial participó en una mesa redonda de expertos sobre el tema “El despojo de la ciudadanía como medida de seguridad” celebrada en La Haya.

5. La Relatora Especial presentó su primer informe al Consejo de Derechos Humanos el 2 de julio de 2018 y participó en dos actividades paralelas: una sobre el proyecto de declaración sobre la promoción y el pleno respeto de los derechos de las personas de ascendencia africana y otra sobre el tema “Hacer frente a las formas contemporáneas de racismo, incluidas las leyes, las políticas, las prácticas y la retórica contra los migrantes y otras personas relacionadas con la migración”. También convocó una consulta de la sociedad civil titulada “El establecimiento de una agenda internacional de derechos humanos contra el racismo a la sombra del nacionalismo populista”.

II. La amenaza del populismo nacionalista para la igualdad racial

A. Introducción: el populismo nacionalista

6. La soberanía popular y el compromiso con la prosperidad nacional son principios que van totalmente de la mano con las normas internacionales de derechos humanos y han tenido mucho peso en los esfuerzos mundiales en pro de la igualdad de razas. Ahora bien, el auge de las ideologías y estrategias populistas nacionalistas plantea una importante amenaza para la igualdad racial por fomentar la discriminación y la intolerancia, así como la creación de instituciones y estructuras que dejarán legados perdurables de exclusión racial. La Relatora Especial condena el populismo nacionalista que promueve prácticas y políticas excluyentes o represivas

¹ Enumerados en [A/HRC/38/52](#), párr. 2.

que perjudican a individuos o grupos por su raza, etnia, origen nacional y religión, en combinación con el género, la orientación sexual, la discapacidad, la condición migratoria u otras categorías sociales conexas. El populismo nacionalista, en diversas manifestaciones, está ganando popularidad, y muchos de los que trabajan en el ámbito de los derechos humanos a nivel internacional han alzado sus voces para denunciar los peligros que trae consigo. Los objetivos del presente informe son los siguientes: a) aportar un cierto grado de claridad analítica a los debates sobre los derechos humanos en relación con el populismo nacionalista; b) hacer un recorrido de los peligros más acuciantes que ese populismo plantea desde la perspectiva de la igualdad racial; y c) recordar las normas internacionales de igualdad y no discriminación de los derechos humanos que se aplican en este contexto.

7. Los politólogos tienen distintas opiniones sobre la mejor manera de conceptualizar y definir el populismo. De todos los enfoques para definir el populismo hay cuatro que se destacan, a saber, considerarlo una ideología, una forma de discurso o retórica, una estrategia política o un tipo de lógica política². El presente informe examina implícitamente el populismo desde esos cuatro enfoques.

8. Aunque sigue sin haber un acuerdo con respecto al significado del término populismo, hay una serie de rasgos definatorios que gozan de un consenso relativo en la literatura académica y captan los fenómenos políticos específicos de los que se habla en el presente análisis. En términos generales, la ideología del populismo se centra en la división social entre las élites corruptas o que no rinden cuenta de sus actos y “el pueblo”, la población general que se considera explotada o postergada por esas élites poderosas. En sus variantes más peligrosas, el populismo despliega una visión monolítica y excluyente de quién entra en la categoría de “el pueblo”. Los grupos e individuos que en esta representación no forman parte de “el pueblo” también se convierten en blanco del antagonismo populista, incluso si esos grupos e individuos no pertenecen a la élite³. Esto ha llevado a un estudioso del tema a afirmar que el populismo es “una forma excluyente de política de identidad”⁴. Por lo tanto, para comprender las peligrosas movilizaciones populistas desde la perspectiva de los derechos humanos es fundamental tener en cuenta que tienden a ser no sólo antielitistas, sino también antipluralistas, como se explica con más detalle más adelante.

9. Existe un amplio consenso entre los estudiosos del populismo en el sentido de que posee ideológicamente “poca sustancia” y que por su limitado contenido ideológico por lo general tiene que adosarse a otra ideología para poder convertirse en una fuerza política efectiva⁵. Por esa razón, hay movimientos y partidos políticos populistas en toda la amplitud del espectro político, con lo cual han existido movimientos populistas de centro, de izquierda y de derecha. En toda Europa y en los Estados Unidos de América, por ejemplo, el fervor populista contemporáneo ha reflejado en gran medida las adhesiones de la derecha, mientras que en Asia y América Latina, los que más han tenido éxito son los movimientos populistas de centro y de izquierda.

10. A pesar de que el populismo, tanto de derecha como de izquierda, suele adoptar posturas contestatarias, a menudo reclamando el desmantelamiento de diversas instituciones democráticas liberales consideradas desventajosas para el grupo

² *Ibid.*, cap. 2.

³ Hanspeter Kriesi y Takis S. Pappas, “Populism in Europe during crisis: an introduction”, en Kriesi y Pappas, eds., *European Populism in the Shadow of the Great Recession* (Colchester, Reino Unido, ECPR Press, 2015), pág. 5.

⁴ Jan-Werner Müller, *What is Populism?* (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2016), pág. 3.

⁵ Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction* (Nueva York, Oxford University Press, 2017).

identificado como “el pueblo”, los politólogos han llegado a la conclusión de que el populismo de derecha tiende a mirar hacia el interior y es de orientación fundamentalmente nacionalista, mientras que el populismo de izquierda se ha volcado tradicionalmente hacia el internacionalismo⁶. Una de las razones de este fenómeno es que “los partidos populistas de izquierda definen al pueblo tomando como base la clase, refiriéndose principalmente a los pobres, mientras que los partidos populistas de derecha definen al pueblo a partir de un conjunto de ideas culturales y nativistas”⁷. De acuerdo a estudios realizados, el populismo de derecha, contrariamente al de izquierda, es muy hostil a los derechos de las minorías⁸. Esto no quiere decir que el populismo de izquierda no represente una amenaza para los derechos humanos y la igualdad racial. Aunque, por ejemplo en América Latina, se pueden citar casos históricos de populismo de izquierda que ha mejorado la situación de grupos marginados a través de reformas sociales, en la actualidad hay países con autoridades populistas de izquierda que gobiernan ejerciendo una enorme represión política y perpetrando otras violaciones de los derechos humanos. Esto se debe en parte a que, aunque los partidos populistas de izquierda por lo general no están en contra de las minorías *per se*, a menudo se oponen a la competencia política y reivindican un derecho exclusivo a gobernar⁹. Por lo tanto, es importante subrayar que el populismo en sus formas peligrosas, tanto en la izquierda como en la derecha, exhibe tendencias antipluralistas¹⁰.

11. El presente informe se centra en el populismo nacionalista para destacar las amenazas específicas a la igualdad racial que surgen cuando se combinan estas dos orientaciones. El populismo nacionalista —especialmente cuando es adoptado por etnonacionalistas— tiende a limitar “el pueblo” a un determinado grupo racial, étnico o religioso considerado como el único grupo nacional legítimo. Los populistas de derecha defienden esta conceptualización etnonacionalista de “el pueblo” refiriéndose a la naturaleza cada vez más multicultural de las sociedades como prueba de una amenaza inminente contra la supervivencia y preservación de la nación. Los nacionalistas populistas de derecha a menudo alegan además que los que se identifican como “el pueblo” son desde hace mucho tiempo víctimas de la sociedad multicultural y que el propio multiculturalismo es uno de los motores de la decadencia socioeconómica de “el pueblo”. Por lo tanto, la estrategia no reside solamente en ponerse en contra de las élites, sino también en culpar al multiculturalismo y a los miembros de las razas, etnias y religiones minoritarias como parte del problema. Las minorías raciales, étnicas y religiosas son relegadas a la condición de intrusas ilegítimas con intereses opuestos a los del grupo designado exclusivamente como constituyente de “el pueblo”. De modo que cuando los nacionalistas populistas se apropian del lenguaje de la legitimidad democrática y la representación de “el pueblo”, este lenguaje enmascara concepciones de la nación que son excluyentes y típicamente de sesgo racial que se contraponen a las concepciones liberales de la democracia.

12. En los casos en que el populismo etnonacionalista es una característica del gobierno, los que están en el poder a veces ordenan la reescritura de la historia nacional —lo cual puede hasta incluir la negación del Holocausto, por ejemplo— con el fin de reafirmar una concepción con especificaciones raciales, religiosas o étnicas

⁶ Ruth Wodak, *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean* (Londres, Sage, 2015), pág. 148.

⁷ Robert A. Huber y Christian H. Schimpf, “On the distinct effects of left-wing and right-wing populism on democratic quality”, *Politics and Governance*, vol. 5, núm. 4 (2017), pág. 148.

⁸ *Ibid.*, pág. 151.

⁹ *Ibid.*, pág. 148.

¹⁰ Müller, *What is Populism?*, pág. 3 (“Además de ser antielitistas, los populistas son siempre antipluralistas”).

de quiénes constituyen “el pueblo”¹¹. E incluso si los populistas nacionalistas no consiguen escaños en el gobierno, su participación en el relato público y en el proceso electoral puede, de todos modos, provocar un cambio en el relato político dominante para adoptar posturas que antes eran marginales y excluyentes¹². Algunos de estos relatos incluyen una adhesión a las versiones etnonacionalistas de la historia nacional que suprimen las contribuciones vitales que las minorías raciales, étnicas y religiosas han hecho para construir las respectivas naciones. Los etnonacionalistas pueden tratar de obliterar a las minorías de la historia de la nación. El informe más reciente de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos incluye un análisis más detallado del etnonacionalismo en tanto amenaza para la igualdad racial y de la interacción entre las ideologías neonazis y otras ideologías extremistas con las movilizaciones populistas¹³.

13. El populismo nacionalista a menudo promueve con éxito visiones heteronormativas y patriarcales de la nación y una versión de los “valores tradicionales” que conduce a graves violaciones de los derechos de los grupos sociales marginados (incluidas las mujeres, las minorías de género y sexuales y las personas con discapacidad), especialmente cuando las personas socialmente marginadas son también minorías raciales, étnicas o religiosas. Ese tipo de populismo refuerza la dominación de los hombres y apuntala los roles de género rígidos, negando a las mujeres y a otras personas las decisiones sobre su propio destino, especialmente sobre sus derechos reproductivos y sexuales. Las mujeres no conformistas se convierten en blanco de los nacionalistas populistas, que en algunos casos llevan a cabo ataques misóginos en Internet y otro tipo de ataques contra estas mujeres. El fervor populista nacionalista en algunas partes del mundo también ha promovido una reacción contra la igualdad de derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, queer e intersexuales (LGBTQI), en formas que les niegan su dignidad humana intrínseca y su derecho al pleno disfrute de los derechos humanos. En cualquier análisis integral de la igualdad racial del populismo nacionalista no se deben perder de vista las formas en que las múltiples identidades sociales entrecruzadas transforman la experiencia de la discriminación racial en este contexto, como lo hacen en otros. También se deben tener en cuenta las formas en que los Estados se sirven de leyes patriarcales y discriminatorias por razón de género para lograr la exclusión racial, étnica y religiosa, como se examina en el informe más reciente de este mandato al Consejo de Derechos Humanos¹⁴.

14. Hay razones para creer que las nuevas formas de los medios de comunicación han ayudado o amplificado la influencia del populismo nacionalista y los líderes de estos movimientos han sabido explotar especialmente las nuevas tecnologías de los medios de comunicación (incluyendo las redes sociales) en beneficio propio. En estudios sobre el tema se ha puesto de relieve, por ejemplo, el papel de los medios de comunicación cada vez más diversificados que se centran más en el sensacionalismo, un estilo de comunicación preferido por los populistas¹⁵. La naturaleza provocadora de los líderes populistas nacionalistas resulta atractiva en las industrias de los medios de comunicación estructuradas en torno al sensacionalismo y la cobertura de noticias escandalosas, con el fin de aumentar el número de usuarios. Sin embargo, aun cuando se han beneficiado de los medios de comunicación, históricamente los populistas nacionalistas han procurado reprimir los medios de comunicación libres e

¹¹ En una presentación croata se mencionaba especialmente un revisionismo histórico de este tipo apoyado por el Gobierno.

¹² Véase Wodak, *The Politics of Fear*, pág. 184 (tomando nota de la normalización de las políticas populistas de derecha que corren todo el espectro político hacia la derecha).

¹³ Véase [A/HRC/38/52](#).

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Benjamin Moffit, *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style and Representation* (Stanford, California, Stanford University Press, 2016).

independientes. Es común que los populistas se refieran a los medios que critican a los líderes populistas como agentes de la “élite” corrupta o agentes foráneos, que estos medios sean acusados de producir “noticias falsas”, o incluso corran el riesgo de que no se los deje operar, como se explica más adelante.

15. Con justa razón, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, ha adoptado una postura audaz, denunciando públicamente a una serie de dirigentes populistas que han estado dispuestos a avivar el racismo, la xenofobia y otras manifestaciones de intolerancia sin tener en cuenta los derechos humanos de muchas de las personas que residen en sus países: Norbert Hofer (Austria), Miloš Zeman (Chequia), Marine Le Pen (Francia), Viktor Orbán (Hungria), Geert Wilders (Países Bajos), Robert Fico (Eslovaquia), Nigel Farage (Reino Unido) y Donald Trump (Estados Unidos), entre otros¹⁶. La respuesta del Alto Comisionado al Primer Ministro de Hungría, en particular, ilustra las falsas afirmaciones que a menudo se encuentran en el corazón mismo de la demagogia populista nacionalista. En febrero de 2018, el Primer Ministro Orbán hizo una declaración ante un grupo de miembros de ayuntamientos en la que afirmó que “no queremos que nuestro color... se mezcle con otros”¹⁷. El Alto Comisionado observó que el último censo de Hungría, que tiene una población total de poco menos de 10 millones de habitantes¹⁸, indica que en Hungría viven 1.064 hombres y 260 mujeres de África, un total de 10.559 personas de distintas partes de Asia y tan pocos del Oriente Medio que ni vale la pena contarlos. Sin embargo, el Primer Ministro Orbán ha logrado presentar a los musulmanes y africanos como una amenaza existencial para la cultura húngara. La denuncia de las mentiras xenófobas y racistas de los populistas nacionalistas sigue siendo una prioridad impostergable.

B. Tendencias mundiales y regionales: un análisis de la igualdad racial

16. Esta sección agrupa diferentes tipos de violaciones de los derechos humanos discriminatorias por razón de raza asociadas con el populismo nacionalista en todo el mundo. Los ejemplos proceden de diferentes fuentes, incluidas las comunicaciones recibidas por la Relatora Especial en respuesta a su solicitud de aportaciones para el presente informe¹⁹. Las tendencias contemporáneas incluyen amenazas individualizadas y estructurales y es necesario hacer un análisis interseccional para dar cuenta de cómo otras categorías sociales como el género, la orientación sexual y la condición de discapacitado pueden agravar y alterar la experiencia de la discriminación y la intolerancia arraigadas en el populismo nacionalista.

Violencia racista y xenófoba, delitos motivados por prejuicios y discursos de odio

17. Quizás la consecuencia más visible que ha tenido el resurgimiento del populismo nacionalista en la igualdad racial ha sido la escalada de incidentes de violencia, crímenes y discursos racistas y xenófobos en todo el mundo. También ha

¹⁶ “Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Zeid formula una advertencia en relación con los populistas y los demagogos en Europa y los Estados Unidos”, declaración en la función de gala de la Peace, Justice and Security Foundation, La Haya, 5 de septiembre de 2016.

¹⁷ ACNUDH, “Hungary: opinion editorial by United Nations High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein”, disponible en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765.

¹⁸ Véase www.ksh.hu/nepszamlalas/?lang=en.

¹⁹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/ImpactOfNationalistPopulism.aspx.

contribuido a la difusión y aceptación más generalizada de mensajes de intolerancia que solían limitarse a plataformas marginales y extremistas.

18. En lo que hace a Europa, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en un informe de 2016 sobre los delitos motivados por prejuicios, destacó el carácter generalizado de la violencia, el acoso, las amenazas y los discursos xenófobos contra los solicitantes de asilo y los migrantes, así como contra las personas con rasgos étnicos visibles y los musulmanes (especialmente las mujeres). Los activistas de derechos humanos, los políticos que están a favor de los refugiados y los periodistas que informan sobre cuestiones relacionadas con los refugiados también fueron blanco de ataques. Entre los autores de incidentes y delitos motivados por el odio figuran las autoridades del Estado, empresas privadas, particulares y grupos de vigilantes²⁰. Estos incidentes y delitos han sido de distinta intensidad y en algunos casos hasta llegaron al grado de asesinatos. Por ejemplo, en el mismo informe se señalaba que en octubre de 2015 la policía búlgara había matado a tiros a un solicitante de asilo afgano que acababa de cruzar la frontera entre Bulgaria y Turquía. En Fermo (Italia), mataron a varazos a un solicitante de asilo nigeriano que reaccionó ante los insultos racistas proferidos contra su esposa. En 2018, dispararon a tres migrantes que estaban tratando de sacar chatarra de una fábrica abandonada en Calabria, uno de los cuales —un joven maliense, activista sindicalista— murió²¹. En todos los Estados miembros de la Unión Europea se han denunciado ataques violentos contra los centros de acogida y alojamiento de asilo, pero muy pocos de ellos registran sistemáticamente los incidentes o hacen públicos sus informes²².

19. Algunos de los discursos más racistas y xenófobos han salido de los partidos políticos nacionalistas populistas, e incluso de la boca de funcionarios electos. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, en su Recomendación General núm. 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio, adoptada el 8 de diciembre de 2015, denunció esta tendencia y señaló que el fomento y la difusión de ideas racistas, xenófobas y neonazis y de incitaciones al odio no se ha limitado a las organizaciones extremistas²³. Los principales partidos y dirigentes, incluidos los parlamentarios, han participado en estas actividades y siguen haciéndolo. En un informe de 2014, la European Network against Racism indicó que durante la campaña electoral de 2014 para el Parlamento Europeo se habían registrado 42 incidentes de discursos de odio²⁴. De las personas que pronunciaron esos discursos, cinco pasaron a ser miembros del Parlamento Europeo. De los 42 incidentes registrados de discursos de odio contra minorías, la forma más frecuente (27 incidentes) fue la incitación implícita al odio, el prejuicio o la discriminación. La entidad estima que más del 10% de los miembros del Parlamento Europeo pertenecen a partidos que propagan ideas racistas y/o xenófobas. Los ataques más frecuentes de los candidatos y otros políticos estuvieron dirigidos contra los migrantes, los extranjeros y los solicitantes de asilo, las poblaciones sexualmente diversas, los musulmanes y los romaníes.

20. En Australia y los Estados Unidos, así como en toda Europa, algunos políticos en el gobierno han usado sin reserva la prensa y las redes sociales para hacer declaraciones racistas y xenófobas en las que incluso prometían adoptar políticas

²⁰ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Current Migration Situation in the EU: Hate Crime* (Viena, 2016).

²¹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la “Colección de datos periódica sobre la situación de la migración en la UE”, julio de 2018, se enumera una serie de incidentes violentos contra solicitantes de asilo y establecimientos de recepción de refugiados.

²² Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Current Migration Situation in the EU*.

²³ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Recomendación de Política General núm. 15 (2015) relativa a la lucha contra el discurso de odio, párr. 24.

²⁴ European Network against Racism, “Reporting hate speech in the #EP2014 campaign”.

contra determinados grupos raciales, étnicos y religiosos, aun cuando esas políticas serían contrarias a las leyes vigentes. En julio de 2018, el Ministro del Interior de Italia desafió una decisión del Tribunal Supremo de Casación de Italia²⁵, en la que el Tribunal dictaminó que el hecho de decir a extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea que se vayan del país se consideraba discriminación racial. El Ministro respondió al fallo con una publicación en Facebook en la que sobreimprimió “Fuera, fuera, fuera” a una foto de un grupo de africanos²⁶. En este clima de intolerancia pública, desde principios de 2018 Italia vive un marcado aumento del número de ataques violentos (incluso fatales) aparentemente motivados por el odio²⁷.

21. En los Estados Unidos, la retórica nacionalista populista y xenófoba del presidente Donald Trump ha estigmatizado y vilipendiado constantemente a migrantes, refugiados y minorías raciales y étnicas. Según las últimas estadísticas oficiales de los Estados Unidos sobre delitos motivados por prejuicios²⁸, publicadas en relación con 2016, los organismos encargados de hacer cumplir la ley informaron de 6.121 delitos motivados por prejuicios, de los cuales el 57,5% estaban motivados por la raza, el origen étnico o la ascendencia²⁹. Estas cifras son mayores que en 2015.

22. El informe de este mandato sobre el nazismo, el neonazismo y las formas conexas de intolerancia, presentado a la Asamblea General en su septuagésimo segundo período de sesiones, se centra en la expresión racista en Internet, donde también tienen lugar muchos incidentes de discursos racistas y xenófobos. Por ejemplo, en enero de 2018, el Congreso Judío Mundial registró que había habido un aumento de casi el 30% de publicaciones antisemitas en las redes sociales, incluido el negacionismo del Holocausto, con respecto al mismo período en 2016³⁰.

23. En algunas partes de África, el discurso de odio del populismo nacionalista se ha cristalizado a menudo durante las campañas electorales. La incitación a la violencia o al odio, incluso por parte de políticos, dirigentes comunitarios o periodistas, en los casos más extremos ha dado lugar a graves violaciones de los derechos humanos. En el continente, es común que los políticos usen una retórica populista nacionalista para capitalizar reivindicaciones legítimas que datan de la era colonial sobre los derechos territoriales y otras cuestiones para galvanizar la intolerancia racial ilegítima. Un ejemplo es la historia reciente de Zimbabwe³¹. En 2017, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya, en su informe alternativo al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial³², señaló que “la incitación al odio por motivos étnicos y los comentarios despectivos sobre otras tribus, razas y comunidades se convirtió en el sello distintivo de las manifestaciones políticas de Kenya durante el período previo a las elecciones [de 2017]” y que la incitación a la violencia fue uno de los principales motores de la violencia electoral

²⁵ Elaine Allaby, “Decirle a los migrantes que ‘se vuelvan a su casa’ es racismo, decidió el tribunal supremo de Italia”, *The Local*, 13 de julio de 2018.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Lunaria, “Il ritorno della ‘razza’”, *Focus* Núm. 4/2018, junio de 2018.

²⁸ Datos sobre el número de incidentes, delitos, víctimas y delincuentes en delitos denunciados motivados en su totalidad o en parte por prejuicios en contra de la raza, religión, origen nacional o discapacidad percibidos de la víctima.

²⁹ Estados Unidos, Buró Federal de Investigaciones, 2016, Base de datos sobre estadísticas de delitos motivados por prejuicios, disponible en <https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2016/topic-pages/incidentsandoffenses>.

³⁰ Véase [A/HRC/38/53](#), párr.19.

³¹ E. Tendayi Achiume, “The SADC Tribunal: sociopolitical dissonance and the authority of international courts”, en Karen J. Alter, Laurence R. Helfer y Mikael Rask Madsen, eds., *How Context Shapes the Authority of International Courts* (Nueva York, Oxford University Press, 2017), pág. 17.

³² Presentación al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

en los ciclos electorales del país de 2007 y 2012/13³³. En Sudáfrica, los líderes políticos han recurrido a la retórica nacionalista populista y xenófoba, legitimando a veces indirectamente la propagación de la violencia xenófoba. Un dirigente político de ese país fue declarado culpable de discurso de odio e incitación a la violencia contra los sudafricanos blancos³⁴. En la India, se ha vinculado la elección del partido nacionalista hindú Bharatiya Janata Party (BJP) a incidentes de violencia contra miembros de las comunidades dalit, musulmana y cristiana y comunidades tribales. En informes se hace referencia al uso de comentarios incendiarios por parte de los líderes del BJP contra grupos minoritarios y al aumento del vigilantismo contra musulmanes y dalit³⁵.

24. La aplicación de la voluntad de la mayoría y el total desdén por los derechos de las minorías llega a su manifestación más extrema con el genocidio y la depuración étnica. En Myanmar, por ejemplo, la retórica populista nacionalista, aprovechando decenios de prejuicios y discriminación patrocinada por el Estado contra los musulmanes rohinyás llevó a una campaña de extrema violencia contra esa minoría, equiparable a una depuración étnica y a crímenes de lesa humanidad³⁶. En 2016, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) informó que desde los años noventa “varias organizaciones budistas extremistas o ultranacionalistas han fomentado activamente mensajes de odio e intolerancia contra los musulmanes y otras minorías religiosas. Algunos grupos, como la Organización para la Protección de la Raza y la Religión (conocida como MaBaTha), difunden mensajes basados en el miedo y el odio, comparan a los musulmanes con animales, emplean expresiones despectivas y presentan a los musulmanes como una amenaza para el ‘Estado budista’”³⁷. El ACNUDH constató asimismo que varias organizaciones budistas ultranacionalistas arremetieron también contra budistas moderados, activistas interconfesionales, activistas en pro de los derechos de la mujer y contra la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar³⁸. En marzo de 2018, el Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio confirmó inequívocamente que “en Myanmar se cometieron delitos internacionales. Mataron, torturaron, violaron, quemaron vivos y humillaron a musulmanes rohinyá por el solo hecho de ser quienes son”³⁹. La misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar observó en marzo de 2018 que no disponía de información sobre ningún intento del Gobierno de luchar contra el discurso de odio y otras violaciones para proteger los derechos fundamentales de los rohinyás, incluido el derecho a la vida⁴⁰.

Institucionalización de la exclusión estructural y otras formas de exclusión

25. A la luz de su antipluralismo excluyente, la gobernanza populista nacionalista puede dar lugar a formas sistémicas de exclusión política, social y de otro tipo de

³³ *Ibid.*

³⁴ Véase Sudáfrica, Tribunal de Igualdad, *Afri-Forum and Another v. Malema and Others*, caso núm. 20968/2010, sentencia de 12 de septiembre de 2011; véase también ACNUDH, “Report from OHCHR fact-finding mission to Kenya, 6-28 February 2008”, disponible en www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenyaareport.pdf.

³⁵ Human Rights Watch, presentación para el examen periódico universal de la India, 2016, del Consejo de Derechos Humanos.

³⁶ Véase [A/HRC/32/18](https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRC/Pages/A/HRC/32/18.aspx).

³⁷ *Ibid.*, párr. 22.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Adama Dieng, Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, declaración formulada en ocasión de su visita a Bangladesh para evaluar la situación de los refugiados rohinyás de Myanmar, 12 de marzo de 2018.

⁴⁰ Marzuki Darusman, Presidente de la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, declaración formulada ante el 37º período de sesiones, Ginebra, marzo de 2018.

grupos o individuos que son considerados no pertenecientes al grupo designado como “el pueblo”. Esta exclusión estructural se logra mediante leyes y políticas discriminatorias que persiguen, entre otras cosas, la supresión del voto dirigida a las minorías raciales, étnicas y de otro tipo; las enmiendas constitucionales y legislativas para excluir a determinados grupos de la vida política por motivos raciales, étnicos, religiosos o de otro tipo; y la restricción del acceso a los bienes y servicios públicos e incluso a la igualdad ante la ley por motivos raciales, étnicos, religiosos o de otro tipo.

26. Una vez que se encuentran en el gobierno, los populistas nacionalistas a menudo despliegan una serie de tácticas para privar de sus derechos a los grupos que caracterizan de foráneos, incluidas las minorías raciales y étnicas, como, por ejemplo, medidas que aparentemente no serían discriminatorias por motivos raciales pero que imponen para votar requisitos específicos de identificación con fotografías y otro tipo de requisitos que hacen que los grupos marginados resulten excluidos de manera desproporcionada del ejercicio del derecho al voto.

27. Uno de los ejemplos de exclusión étnica y religiosa institucionalizada más flagrantes es el preámbulo de la Constitución húngara de 2011, que describe a Hungría como “una nación de cristianos, étnicamente distintos de las minorías que conviven con los ‘verdaderos’ húngaros”⁴¹. En junio de 2018, promoviendo aún más la exclusión racial y étnica, el Parlamento húngaro aprobó la Séptima Enmienda a la Ley Fundamental y un paquete legislativo llamado “Stop Soros”, que modifica las Leyes de Extranjería, Asilo y Policía, así como el Código Penal. Las nuevas leyes prohíben el asentamiento de inmigrantes no europeos en Hungría, restringen el derecho de asilo y prohíben la entrada y la estancia en determinadas zonas del país. Además, tipifican como delito la prestación de apoyo a los migrantes irregulares⁴². Las comunicaciones de la sociedad civil también han puesto de relieve el aumento de las leyes y políticas de inmigración racialmente discriminatorias en el país, impulsadas por la ideología populista nacionalista y la disminución de los derechos de los no nacionales al empleo, la educación y la atención de la salud.

28. En otros lugares, los partidos populistas nacionalistas han aplicado normas administrativas y de otro tipo como consecuencia de las cuales los grupos minoritarios quedan excluidos de los registros oficiales de ciudadanos por denuncias de que se trata de migrantes irregulares, a pesar de las pruebas que demuestran que tienen derecho a la ciudadanía. Esto, a su vez, ha dado lugar a la apatridia, la privación de derechos y una mayor vulnerabilidad a la discriminación, incluida la denegación de los derechos básicos y el acceso a servicios públicos como la salud y la educación. En mayo de 2018, la Relatora Especial envió una carta al Gobierno de la India en relación con la actualización del Registro Nacional de Ciudadanos, un proceso regido por las autoridades locales del estado de Assam. La carta se refería a las crecientes preocupaciones de la minoría musulmana bengalí, a cuyos miembros históricamente se describe como extranjeros a pesar de haber vivido en la India durante generaciones, incluso antes de la era colonial. Desde 1997, la Comisión Electoral de la India ha identificado arbitrariamente a un gran número de bengalíes como “votantes dudosos o en disputa”, lo que ha dado lugar a una mayor privación del derecho al voto y a la pérdida de los derechos a la protección social como ciudadanos indios⁴³. Si bien muchos han afirmado que los responsables del proceso de actualización en general se han comprometido a mantener a los ciudadanos indios en el Registro Nacional de

⁴¹ Cristóbal Rovira Kaltwasser y otros, eds., *The Oxford Handbook of Populism* (Nueva York, Oxford University Press, 2017), pág. 599.

⁴² Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Colección periódica de datos”.

⁴³ Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, comunicación sobre legislación y política, otra carta IND 13/2018, 11 de junio de 2018.

Ciudadanos, hay partes interesadas que temen que las autoridades locales de Assam, consideradas particularmente hostiles a los musulmanes y las personas de ascendencia bengalí, manipulen el sistema de verificación con la intención de excluir a muchos ciudadanos indios genuinos del Registro actualizado⁴⁴.

29. En su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial denunció el creciente número de Estados que han amenazado con aprobar, o ya han aprobado, prohibiciones generales contra los refugiados y otros no nacionales de determinada filiación religiosa u origen nacional, en su mayoría musulmanes y residentes de países de mayoría musulmana. En los Estados Unidos, esas prohibiciones se han aplicado mediante órdenes ejecutivas de un Presidente que ha hecho públicamente declaraciones racistas, xenófobas e islamófobas contra no nacionales y ciudadanos estadounidenses pertenecientes a minorías raciales y étnicas. La agenda populista nacionalista del presidente Trump también ha incluido políticas por las que se separan a miles de niños de sus familias solicitantes de asilo en la frontera sur de los Estados Unidos, lo que ha provocado, con razón, una condena mundial⁴⁵.

30. También en su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial destacó las repercusiones de sesgo racial que las movilizaciones populistas nacionalistas pueden tener en la política de lucha contra el terrorismo⁴⁶. Los populistas de Europa y de otras partes del mundo han aprovechado el aumento del número de atentados terroristas en los últimos dos años para obtener apoyo para propuestas de políticas que son abiertamente discriminatorias y legitiman la elaboración de perfiles criminológicos en la vigilancia relacionada con la seguridad, dirigida principalmente a las comunidades musulmanas. En su informe explica por qué esas políticas violan los principios de igualdad y no discriminación.

Reducción del espacio democrático liberal y cívico

31. La investigación empírica ha demostrado que “los partidos populistas en el gobierno y en la oposición están asociados negativamente con limitaciones mutuas [incluida la separación de poderes] en comparación con los casos en los que no hay partidos populistas en el gobierno o en la oposición”⁴⁷. Hay pruebas de que, en general, los gobiernos populistas nacionalistas tienden a exacerbar la corrupción y a debilitar los mecanismos de control y equilibrio que tienen por objeto impedir la usurpación ilegítima del poder por cualquier rama del gobierno o partido político. También han tendido a reprimir a la sociedad civil, siempre en nombre de la voluntad de “el pueblo”.

32. En Asia, al igual que en otras regiones, los líderes populistas nacionalistas han tomado medidas enérgicas contra la disidencia política, vilipendiando a todo aquel que tuviese opiniones políticas diferentes y calificándolo de enemigo del pueblo y, por lo tanto, alguien a quien hay que eliminar. En Filipinas, por ejemplo, los valores tradicionales populistas y la retórica de la ley y el orden han sustentado las brutales ejecuciones extrajudiciales de los llamados consumidores de drogas⁴⁸. Los ataques del Gobierno de ese país también se han dirigido contra quienes se han comprometido a defender el estado de derecho. Por ejemplo, el dirigente populista de Filipinas amenazó e insultó a una Jueza del Tribunal Supremo por haber expresado su preocupación por las amenazas al estado de derecho. La Jueza del Tribunal fue

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ ACNUDH, “Expertos de las Naciones Unidas a los Estados Unidos: ‘Release migrant children from detention and stop using them to deter irregular migration’”, 22 de junio de 2018.

⁴⁶ Véase [A/HRC/38/52](#).

⁴⁷ Huber y Schimpf, “On the distinct effects of left-wing and right-wing populism on democratic quality”, pág. 151.

⁴⁸ Rainer Eizenberger y Wofram Schaffer, “The political economy of new authoritarianism in Southeast Asia”, *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, vol. 11, núm. 1 (2018).

destituida dos días después, lo que llevó al Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados a formular una declaración de preocupación⁴⁹. La erosión de las instituciones judiciales que también son fundamentales para la defensa de las minorías raciales, étnicas, sexuales, de género y de otro tipo hace que esos grupos sean aún más vulnerables a un trato discriminatorio.

33. Los populistas nacionalistas en América Latina han presidido ejerciendo una opresión y represión sistémicas de los opositores políticos, llegando incluso a la violencia mortal. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha documentado esta represión política, entre la que se cita la penalización del discurso político en la República Bolivariana de Venezuela⁵⁰. Los defensores de los derechos humanos, especialmente los que representan a grupos racialmente subordinados, también arriesgan sus vidas en muchos países donde se utilizan narrativas populistas del orden público para justificar la criminalización y militarización de comunidades marginadas socioeconómicamente. La Comisión ha documentado la aquiescencia y, en algunos casos, el apoyo abierto de los partidos nacionalistas populistas que controlan el Estado en relación con la violencia contra los defensores de los derechos humanos, incluidos los que representan a los afrodescendientes y los pueblos indígenas. Esto es lo que ocurrió en Honduras⁵¹.

34. El populismo nacionalista también ha amenazado gravemente a las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos que prestan apoyo a grupos minoritarios, migrantes y refugiados y otros grupos marginados. En mayo de 2018, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial manifestó su acuciante preocupación por la decisión del Fiscal del Estado de Filipinas de presentar una petición judicial que habría criminalizado a 600 miembros de la sociedad civil, muchos de los cuales eran dirigentes indígenas y defensores de los derechos humanos⁵². La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, un exmiembro del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y un exmiembro del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas estaban incluidos en la lista.

35. En su informe de 2018 al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos denunció las restricciones sin precedentes que se estaban imponiendo, como la denuncia en el discurso público, la intimidación y la criminalización de personas, grupos y comunidades que defienden los derechos de las personas en movimiento. Se detuvo a personas que realizaban operaciones de búsqueda y rescate en el mar, se les confiscaron los barcos y se los acusó de contrabando⁵³.

36. En Italia, después de que el contestatario Movimiento 5 Estrellas y la Liga Norte formaron un gobierno de coalición, el nuevo Ministro del Interior restringió la circulación de miembros de una organización de la sociedad civil que hacía operativos de búsqueda y rescate de embarcaciones de migrantes irregulares en el mar y los amenazó con posibles acciones legales. También se ha impedido a los botes de rescate atracar en el puerto de seguridad más cercano, como ocurrió con el Aquarius en Italia

⁴⁹ ACNUDH, “Judicial independence in Philippines is under threat, says United Nations human rights expert”, 1 de junio de 2018.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela* (2017).

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en Honduras* (2015), párrs. 57, 64, 85 a 89 y 92.

⁵² ACNUDH, “Philippines: United Nations racial discrimination experts voice concern at ‘terrorist’ list”, 14 de mayo de 2018; véase también ACNUDH, “Philippines warned over ‘massive’ impact of military operations on Mindanao indigenous peoples”, 27 de diciembre de 2017.

⁵³ Véase [A/HRC/37/51](#), párr.1.

en junio de 2018⁵⁴. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha expresado su preocupación por las consecuencias que podría traer una capacidad de búsqueda y rescate más limitada si los botes dejan de responder a las llamadas de socorro por temor a que se les deniegue el permiso para desembarcar. El ACNUR informó de que tan solo en el mes de junio de 2018 había muerto 1 persona de cada 7 que habían cruzado el Mediterráneo central, en comparación con 1 de cada 19 en el primer semestre de 2018 y 1 de cada 38 en el primero de 2017⁵⁵.

37. En junio de 2018, Hungría comenzó a criminalizar a personas y grupos que en opinión de las autoridades prestan apoyo a solicitantes de asilo, refugiados y migrantes indocumentados. La ley en cuestión tipifica como delito penal el hecho de que cualquier letrado, asesor, voluntario o miembro de la familia que resida legalmente en el país preste apoyo a una persona que desee presentar una solicitud de asilo u obtener un permiso de residencia, o preste otro tipo de asistencia jurídica o humanitaria, incluida la distribución de información sobre cuestiones relacionadas con la migración, el asesoramiento a migrantes y refugiados y la vigilancia de los derechos humanos en las fronteras⁵⁶. En junio de 2018, las autoridades húngaras anunciaron que también introducirían un impuesto del 25% a la financiación de organizaciones no gubernamentales que “apoyan la inmigración”⁵⁷.

38. En una comunicación de Europa del Este se expresaba preocupación por la censura y el control del gobierno populista de los medios de comunicación, así como por las campañas de difamación e intimidación pública contra los defensores de los derechos humanos. En Filipinas, los medios de comunicación independientes también han sido atacados. En enero de 2018, un grupo de Relatores Especiales de las Naciones Unidas formuló una declaración de preocupación urgente por la revocación de la licencia de un medio de comunicación filipino que había hecho una cobertura crítica del Presidente Rodrigo Duterte y su mortífera “guerra contra las drogas”⁵⁸. Los afiliados del medio de comunicación habían recibido duras críticas del Presidente y sus partidarios, incluso con amenazas de violencia.

39. Un informe reciente de las Naciones Unidas documenta el uso de un decreto de emergencia para reprimir a los medios de comunicación independientes en Turquía, en particular cuando estos medios han participado en esfuerzos para promover el diálogo sobre cuestiones relacionadas con los kurdos⁵⁹. Según el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, “La represión afecta a los medios de comunicación afiliados al movimiento Gülen y a los periodistas que trabajan o han trabajado anteriormente para esos medios, a los periodistas que se considera que tienen conexiones con el movimiento Gülen, a los medios de comunicación independientes, opositores o minoritarios y a los periodistas

⁵⁴ Maria Grazia Giammarinaro, Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, declaración ante el 38º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, 20 de junio de 2018.

⁵⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “As Mediterranean Sea arrivals decline and death rates rise, UNHCR calls for strengthening of search and rescue”, nota informativa, 6 de julio de 2018.

⁵⁶ Referencia al conjunto de medidas legislativas llamadas “Stop Soros”, publicación original disponible en http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=209036.356012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-171982_en.htm.

⁵⁷ ACNUDH, “New Hungary legislation ‘shameful and blatantly xenophobic’ – Zeid”, 21 de junio de 2018.

⁵⁸ ACNUDH, “United Nations experts express serious alarm at effort to shut down independent media outlet in the Philippines”, 25 de enero de 2018.

⁵⁹ Véase [A/HRC/35/22/Add.3](#), párr. 36.

acusados de estar afiliados al movimiento Gülen”⁶⁰. También ha advertido sobre la contracción más general del espacio cívico y político en Turquía⁶¹.

Patriarcado, heteronormatividad y “valores tradicionales”

40. Como se ha indicado anteriormente, la retórica y la política populistas nacionalistas preconizan habitualmente una visión heteronormativa y patriarcal de la nación y el retorno a los “valores tradicionales”. “Los “valores tradicionales” son a menudo prácticas y normas patriarcales y heteronormativas que limitan gravemente la autonomía de las mujeres. Estos valores también limitan la autonomía de las minorías sexuales y no conformes a un género que, por ser consideradas “el otro”, no pertenecen a la categoría de “el pueblo” y, por ende, no son beneficiarias legítimas de la nación. En toda Europa, en países en los que ha aumentado el número de populistas nacionalistas de derecha, se registró un incremento en los delitos motivados por prejuicios y en los incidentes contra personas LGBTQI⁶². Con respecto a Asia, los investigadores han argumentado que, a pesar de la diversidad de la ideología populista en el continente, los líderes populistas autoritarios se han servido de la noción de “valores asiáticos” para justificar ataques contra las personas que supuestamente no se ajustan a dichos valores⁶³.

41. Entre los populistas etnonacionalistas, la retórica sobre la preservación del “pueblo puro y auténtico” a menudo está estrechamente vinculada a los derechos sexuales y reproductivos. El feminismo, que consiste fundamentalmente en la realización del derecho de la mujer a la igualdad, también se presenta como antitético para la nación. Por ejemplo, una candidata presidencial de 2010 para el Partido de la Libertad de Austria, apoyada por la extrema derecha, criticó públicamente el feminismo y los esfuerzos para promover la integración de la perspectiva de género, y argumentó que la definición legal del matrimonio presuponía la intención de engendrar y criar hijos⁶⁴. En los Estados Unidos, el aborto e incluso la anticoncepción han sido presentados como una amenaza a las concepciones patriarcales tradicionales y de raza blanca de la familia. Las candidatas afiliadas al movimiento del Tea Party, entre ellas Michele Bachmann y Sarah Palin, llegaron incluso a afirmar que el aborto debería ser prohibido, incluso en casos de violación⁶⁵. También en los Estados Unidos, el Presidente, populista nacionalista, ha promovido la misoginia con repetidas declaraciones que denigran públicamente a las mujeres. Más allá de los ataques contra los derechos puramente de las mujeres, en algunos países, los populistas nacionalistas han abogado por enmiendas constitucionales que apuntan a una definición exclusivamente heterosexual del matrimonio para impedir el matrimonio de parejas del mismo sexo⁶⁶.

42. Las mujeres de las minorías han sido especialmente vulnerables al populismo etnonacionalista de derecha. Por ejemplo, en gran parte del debate político en Europa Occidental, la mujer musulmana con velo es el símbolo del “otro”, del que no pertenece⁶⁷. La imagen de la mujer musulmana con velo también se usa para

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 39.

⁶¹ *Ibid.*, párr. 58.

⁶² Por ejemplo, esto ocurrió en los Estados Unidos en 2016, cuando, según el Buró Federal de Investigaciones, se denunciaron 6.121 incidentes de delitos motivados por prejuicios, lo que representa un aumento del 5% en comparación con 2015. De esos 6.121 incidentes, 1.076 se debieron a prejuicios sobre la orientación sexual y 124 a prejuicios sobre la identidad de género, lo que refleja aumentos del 2% y el 9%, respectivamente. Véase Base de datos de estadísticas sobre delitos motivados por prejuicios del Buró Federal de Investigaciones, 2016.

⁶³ Eizenberger and Schaffer, “The political economy of new authoritarianism in Southeast Asia”.

⁶⁴ Wodak, *The Politics of Fear*, págs. 13 y 14.

⁶⁵ *Ibid.*, págs. 16 y 17.

⁶⁶ Presentación hecha a la Casa de Derechos Humanos de Zagreb.

⁶⁷ Véase Wodak, *The Politics of Fear*.

argumentar que la misoginia es inherente al Islam. Lo que consiguen los países que prohíben llevar un velo islámico en público es excluir a muchas mujeres musulmanas de los espacios públicos y los tribunales en algunos lugares no han tardado en responder a esta cuestión. Por ejemplo, en el verano de 2016, una treintena de municipios, situados principalmente en el sur de Francia, promulgaron decretos por los que se prohibía el uso de trajes de baño islámicos porque constituían un signo religioso, en violación del principio de laicidad, y no se ajustaban a las normas de higiene y seguridad para quienes se bañaban en el mar⁶⁸. El más alto tribunal administrativo de Francia ordenó la suspensión de la ejecución de esos decretos municipales por considerar que constituían una violación injustificada y grave de los derechos fundamentales a la libertad de circulación, la libertad personal y la libertad de conciencia.

43. En otras partes del mundo, el activismo populista nacionalista ha logrado limitar el acceso de mujeres de las minorías a la salud sexual y reproductiva mediante barreras administrativas y financieras. Algunos países tienen políticas discriminatorias más explícitas. Durante muchos años, el Gobierno de Myanmar sometió a las mujeres rohinyás a una estricta política de un máximo de dos hijos y las mujeres que, según se determinó, “habían violado las restricciones impuestas al número de hijos fueron enjuiciadas con arreglo al artículo 188 del Código Penal, que establecía penas de prisión de hasta 10 años, multas o ambas cosas”⁶⁹. Por temor a las repercusiones de las autoridades por partos no autorizados y la falta de acceso a opciones seguras y modernas de control de la natalidad para prevenir los embarazos no deseados, en muchos casos las mujeres rohinyás embarazadas habían huido del país o recurrido a abortos ilegales e inseguros⁷⁰.

C. El marco jurídico aplicable

44. En la medida en que el populismo nacionalista promueva ideologías de superioridad racial y prácticas y estructuras de exclusión discriminatoria e intolerancia por motivos de raza, color y origen nacional o étnico, está directamente en contravención del derecho y los principios internacionales de derechos humanos. En esta sección se explica cómo las expresiones racistas y xenófobas contravienen las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Comienza con una sinopsis de la obligación jurídica de los Estados de luchar contra los efectos estructurales del populismo nacionalista, como la discriminación institucionalizada y la exclusión y la reducción del espacio cívico y democrático, que, en su conjunto, debería considerarse un menoscabo a la igualdad racial.

Discriminación y exclusión estructurales o institucionalizadas

45. Como se ha señalado anteriormente, el populismo nacionalista en el poder puede hacer que se institucionalicen medidas jurídicas y políticas que infringen las obligaciones asumidas por los Estados Miembros de defender los derechos a la no discriminación y la igualdad de todos ante la ley. En el artículo 1 1) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se define la discriminación racial como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades

⁶⁸ ACNUDH, “Press briefing notes on France and Bolivia”, 30 de agosto de 2016.

⁶⁹ Human Rights Watch, “Presentación al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en relación con el informe extraordinario de Myanmar sobre la situación de las mujeres y las niñas del estado de Rakáin septentrional”, mayo de 2018, pág. 7.

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 8.

fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. La Relatora Especial desea recordar que el objetivo de la prohibición de la discriminación racial en el derecho internacional de los derechos humanos no se limita en absoluto a una visión de igualdad formal. La igualdad en el marco internacional de derechos humanos es sustantiva y obliga a los Estados a adoptar medidas para luchar contra la discriminación racial intencional o deliberada, así como para luchar contra la discriminación racial de facto o involuntaria. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial subrayó que los Estados tienen la obligación de dismantlar las estructuras discriminatorias, además de hacer frente a la discriminación intencional.

46. En virtud de este marco para la igualdad racial sustantiva, los Estados Miembros deben hacer frente sin demora a todas las medidas que tienen por objetivo la supresión de los votantes o socavan la independencia judicial, amenazan la vida de los defensores de los derechos humanos y minan la libertad de prensa al servicio del progreso de naciones no pluralistas, monorraciales, monoétnicas o monorreliogias. Estos mecanismos, que directa e indirectamente apuntan a los derechos de los grupos raciales, étnicos, nacionales o religiosos marginados y los socavan, deben considerarse contrarios a la prohibición de la discriminación racial establecida en el derecho internacional de los derechos humanos.

47. Observando en particular el espectacular aumento de la legislación y las políticas en los contextos populistas nacionalistas de derecha que afectan a los derechos de los no nacionales, la Relatora Especial desea recordar el marco jurídico internacional aplicable a los no nacionales, expuesto en su último informe al Consejo de Derechos Humanos⁷¹. Reitera que, si bien los Estados tienen el derecho soberano de regular la inmigración, no deben hacerlo en violación de sus obligaciones de igualdad racial y no discriminación. A este respecto, también reitera que las leyes y políticas sobre inmigración no deben discriminar, en su propósito o efecto, por motivos de raza, color u origen nacional o étnico. En especial, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, las medidas de inmigración y de otra índole deben respetar la prohibición de la discriminación racial, en particular con respecto a la elaboración de perfiles o estereotipos raciales y étnicos.

48. También es importante recordar que los derechos enunciados en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, incluidas las libertades de reunión, expresión y asociación, se aplican a todas las personas en todas partes. El derecho internacional de los derechos humanos exige que los Estados respeten, protejan y hagan efectivos los derechos de los defensores, incluidos los que luchan por la igualdad racial y en nombre de los migrantes⁷². Además, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, en su artículo 98, establece la obligación de: a) “prestar auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar;” y b) “dirigirse a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro”. El mismo artículo estipula que “todo Estado ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales”. La interpretación principal de esta disposición es que “el hecho de que las personas estén involucradas en una actividad ilegal no debería influir en la obligación de rescate [y] el hecho de que las

⁷¹ Véase [A/HRC/38/52](#), párrs. 16 a 21.

⁷² Véase [A/HRC/37/34](#).

personas que se van a salvar sean migrantes no debería en modo alguno obstaculizar su derecho a ser salvadas”⁷³.

49. La promoción de agendas políticas y de políticas que apuntan a reafirmar los “valores tradicionales” en detrimento de los derechos de las mujeres y de algunas personas no conformes a un género es contraria al derecho internacional. El artículo 5 a) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dispone que los Estados Partes deben tomar todas las medidas apropiadas para alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres. En virtud del artículo 7, los Estados Partes se comprometen a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, en particular, en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas⁷⁴. En su recomendación general núm. 32 (2014), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aclaró que la Convención se aplica sin lugar a dudas a la discriminación basada en el sexo y el género que afecta de manera desproporcionada a algunas mujeres en razón de su raza, origen étnico, religión o creencia, casta o cualquier otra condición social.

Expresiones racistas y xenófobas

50. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos imponen fuertes limitaciones a la propagación de expresiones racistas y xenófobas y proscriben la promoción de prejuicios nacionales, raciales o religiosos que equivalgan a incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación general núm. 35 (2013), brindó una útil explicación sobre la manera en que los Estados Partes debían encuadrar la reglamentación de las expresiones racistas en el marco de la Convención. La recomendación pone de relieve una serie de factores en los que los Estados Miembros deberían apoyarse para sus prácticas. Uno de los más importantes es la mención que hace el Comité con respecto a que la igualdad racial y la libertad de expresión son simbióticas y no deben enfrentarse entre sí de manera competitiva o de suma cero. Por el contrario, “Los derechos a la igualdad y a la no discriminación y el derecho a la libertad de expresión deben recogerse plenamente en la legislación, las políticas y la práctica como derechos humanos que se apoyan mutuamente”⁷⁵.

51. El artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial exige que los Estados Partes “condenen toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio y la discriminación raciales, cualquiera que sea su forma”. También exige a los Estados Partes que “se comprometan a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a combatir toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación” y a declarar como acto punible conforme a la ley “toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia

⁷³ Iriñi Papanicolopulu, “The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: a general overview”, en “War and security at sea”, *International Review of the Red Cross*, vol. 98, núm. 2 (agosto de 2016), pág. 495.

⁷⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 23 (1997) sobre las mujeres y la vida política y pública, párr. 7.

⁷⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 35 (2013) sobre la lucha contra el discurso de odio racista, párr. 45.

o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico”. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado orientaciones concretas a los Estados Partes sobre la aprobación de leyes para combatir las expresiones racistas comprendidas en el ámbito del artículo 4, y la Relatora Especial alienta a los Estados a examinar la recomendación general núm. 35 a fin de aprovechar sus orientaciones concretas.

52. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege la libertad de opinión y de expresión, que sólo puede restringirse por ley y cuando tales restricciones sean necesarias para el respeto de los derechos o la reputación de otros y la protección de la seguridad nacional o del orden público, o de la salud o la moralidad pública. Toda restricción de la libertad de expresión no solo debe ser una cuestión de necesidad, sino que debe adaptarse proporcionalmente para lograr el fin legítimo que justifica la restricción⁷⁶. El artículo 20 del Pacto establece específicamente que los Estados Partes deben prohibir legalmente “la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”. El Comité de Derechos Humanos y varios mecanismos de derechos humanos han interpretado que esta disposición establece un umbral alto porque la limitación de la libertad de expresión debe seguir siendo excepcional.

53. La libertad de expresión también está consagrada en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha reiterado que la libertad de expresión está integrada en la Convención y que esta contribuye a una mejor comprensión de los parámetros de la libertad de expresión con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos. Para determinar qué expresiones racistas deben ser punibles con arreglo a la ley, el Comité subraya la importancia del contexto, lo cual incluye: a) el contenido y la forma del discurso; b) el clima económico, social y político; c) la condición y posición del emisor del discurso; d) el alcance del discurso; y e) los objetivos del discurso. Como se mencionó anteriormente, el populismo nacionalista puede tener un profundo impacto en el contexto nacional de maneras que influyen cómo se evaluará si la expresión ofensiva ha cruzado el umbral de discriminación establecido en la Convención. El populismo nacionalista dicta el clima del discurso nacional y puede hacer que las plataformas políticas públicas se conviertan en vehículos para promover los prejuicios y la intolerancia e incluso incitar a la discriminación y la violencia. Por esta razón, los Estados Miembros, e incluso los agentes privados, como las empresas de tecnología, que suelen actuar de interfaz directa de los contenidos racistas y xenófobos en Internet, deben mantenerse alerta para poder identificar las expresiones racistas en los entornos nacionales en los que hay grupos empeñados en difundir e imponer sin reserva la intolerancia. El Comité advierte que los discursos racistas a veces recurren a un lenguaje indirecto para disfrazar sus metas u objetivos y usan expresiones simbólicas codificadas para lograr sus fines. Incluso “la incitación puede ser expresa o implícita, a través de acciones como la exhibición de símbolos racistas o la distribución de materiales, así como mediante palabras”⁷⁷.

54. Los Estados Miembros deben adoptar medidas urgentes para que las expresiones racistas que violan las normas establecidas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial sean sancionadas por la ley. A este respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado que la tipificación como delito de la expresión racista se reserve para los casos graves que puedan probarse más allá de toda duda razonable y se rijan por

⁷⁶ Véase [CCPR/C/85/D/1022/2001](#).

⁷⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 35 (2013) sobre la lucha contra el discurso de odio racista, párr. 16.

los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad⁷⁸, y que los casos menos graves se resuelvan mediante sanciones no penales. La Convención exige a los Estados Partes que declaren ilegales y prohíban las organizaciones racistas que promueven la discriminación racial e incitan a ella. Esto significa que los Estados Partes deben adoptar medidas para prohibir las organizaciones racistas que reúnen las condiciones enunciadas en el artículo 4 b), en particular en contextos en que esas organizaciones utilicen el fervor populista nacionalista para tratar de normalizar en la retórica general sus ideologías extremas o el odio y la intolerancia raciales, étnicos o religiosos. En el ámbito de la Convención, no basta con adoptar legislación que se oponga a las manifestaciones racistas. El artículo 6 deja en claro que la protección y recursos efectivos contra todo acto de discriminación racial son tan importantes como las disposiciones formales.

55. Lamentablemente, a veces los Estados Miembros usan la preocupación por el discurso racista o intolerante como pretexto para oprimir ilegítimamente expresiones que no infringen los derechos humanos. A este respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha observado con preocupación que “se han impuesto restricciones amplias o vagas a la libertad de expresión en detrimento de grupos protegidos por la Convención”. La Relatora Especial respalda la firme posición del Comité en el sentido de que “las medidas encaminadas a vigilar y combatir el discurso racista no deben emplearse como pretexto para restringir las expresiones de protesta contra la injusticia, ni las de descontento social o de oposición”⁷⁹. No deben tolerarse leyes excesivamente amplias de difamación y calumnia dirigidas contra grupos religiosos minoritarios, opositores políticos, académicos, defensores de los derechos humanos u otras personas que ejerzan adecuadamente su libertad de expresión. La Relatora Especial también condena enérgicamente los intentos de los agentes públicos y privados de apropiarse del lenguaje de la igualdad y la no discriminación para sofocar la expresión legítima. Asimismo, la Relatora Especial condena los intentos de los agentes públicos y privados de utilizar el lenguaje de la libertad de expresión como medio para violar los derechos de los demás a la igualdad y la no discriminación o como coartada para hacerlo.

56. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial destaca que, si bien el artículo 4 ha funcionado como el principal vehículo para la prohibición de las expresiones racistas, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial contiene otras disposiciones esenciales para cumplir los objetivos enunciados en dicho artículo. En él se invoca expresamente el artículo 5, que garantiza el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a no ser objeto de discriminación racial en el disfrute de los derechos, incluida la libertad de expresión. En el artículo 6 se exigen recursos efectivos en caso de violación de los derechos consagrados en la Convención, como ya se ha indicado, y en el artículo 7 se subraya la importancia de la educación para promover la igualdad y la tolerancia. La educación que procura contrarrestar los efectos racistas del populismo nacionalista debería incluir relatos verdaderos y representativos de la historia nacional que den espacio a la expresión de la diversidad racial y étnica y que expongan las falsedades de aquellos que intentan obliterar a las minorías de las historias e identidades nacionales para sostener los mitos etnonacionalistas de las naciones racial o étnicamente “puras”.

57. La Declaración y Programa de Acción de Durban condena la persistencia y la reaparición del neonazismo y el neofascismo y de ideologías nacionalistas violentas

⁷⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre las libertades de opinión y expresión, párrs. 22 a 25 y 33 a 35.

⁷⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 35 (2013) sobre la lucha contra el discurso de odio racista, párr. 20.

basadas en prejuicios raciales o nacionales⁸⁰. También condena las plataformas y organizaciones políticas basadas en doctrinas de la superioridad y la discriminación raciales, así como la legislación y las prácticas basadas en el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y destaca que son incompatibles con la democracia y la gobernanza transparente y responsable. Además, en su párrafo 94, reafirma que la estigmatización de las personas de diferentes orígenes mediante actos u omisiones de las autoridades públicas, las instituciones, los medios de información, los partidos políticos o las organizaciones nacionales o locales no sólo es un acto de discriminación racial, sino que además puede incitar a la repetición de tales actos, resultando así en la creación de un círculo vicioso que refuerza las actitudes y los prejuicios racistas, y que también debe condenarse.

58. El Plan de Acción de Rabat del ACNUDH sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia también propone un umbral elevado para las restricciones a la libertad de expresión⁸¹. Establece una prueba de umbral en seis partes que se ajusta al enfoque del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, teniendo en cuenta los siguientes factores: el contexto, el hablante, la intención, el contenido y la forma, el alcance del acto de habla y la probabilidad, incluida la inminencia. El proceso consultivo previsto en el Plan tiene por objeto mejorar la comprensión de la relación entre la libertad de expresión y la incitación al odio. El ACNUDH ha expresado su preocupación por el hecho de que los Estados Miembros a menudo se abstienen de castigar a los autores de incidentes en violación del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, al mismo tiempo, supervisan la persecución *de facto* aprovechándose de la vaguedad de la legislación interna, la jurisprudencia y las políticas de expresión⁸². En el informe anual al que se adjunta el Plan, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos determinó que las leyes contra la incitación en países de todo el mundo a veces eran excesivamente limitadas o vagas. El Plan recomienda que los marcos jurídicos nacionales sobre la incitación al odio se refieran expresamente al artículo 20 2) del Pacto e incluyan definiciones inequívocas⁸³ de términos clave como “odio”, “discriminación”, “violencia” y “hostilidad”, incluidos en los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad⁸⁴.

59. La Relatora Especial desea señalar que la penalización de la expresión racista por sí sola nunca podrá bastar para oponerse efectivamente ni contrarrestar los efectos de su persistencia y carácter pernicioso. Se puede citar como ejemplo el de Europa, que, en tanto región, ha sido la que más ha actuado para crear un marco reglamentario contra los delitos motivados por prejuicios. Sin embargo, un reciente informe de la Comisión Europea sobre la transposición y aplicación de la Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, por la que se establece protección penal contra las incitaciones al odio y los delitos de odio, señala que la adopción a nivel nacional de

⁸⁰ Véanse [A/CONF.189/12](#) y [A/CONF.189/12/Corr.1](#), cap. I, párr. 84.

⁸¹ Véase [A/HRC/22/17/Add.4](#). Para detalles y documentación del proceso de consulta relativa al Plan de Acción de Rabat, véase www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx.

⁸² Véase [A/HRC/22/17/Add.4](#), párr. 11.

⁸³ Véase [A/67/357](#), párrs. 44 a 46.

⁸⁴ Article 19, International Centre against Censorship, “Camden Principles on Freedom of Expression and Equality”, 30 de abril de 2009. Disponible en <https://www.article19.org/resources/camden-principles-freedom-expression-equality/>. Véanse también [E/CN.4/1996/39](#), anexo; y [A/67/357](#), párrs. 39 a 45.

las disposiciones contenidas en la Decisión es a menudo incompleta o incorrecta⁸⁵. El informe destaca que uno de los factores que obstaculizan la aplicación de la Decisión es el conocimiento insuficiente de la legislación pertinente por parte de los profesionales. La European Network against Racism también señaló que los mecanismos existentes en las instituciones de la Unión Europea no supervisan ni sancionan eficazmente el discurso de odio. En consecuencia, la Relatora Especial insta a los Estados Miembros a que se centren en la adopción de los marcos necesarios y en garantizar su debida aplicación.

III. Conclusiones y recomendaciones

60. La primera recomendación de la Relatora Especial es que los Estados Miembros reconozcan activa y explícitamente que las movilizaciones populistas nacionalistas amenazan la igualdad racial. Es común que los funcionarios públicos se muestren reacios a reconocer la prevalencia del racismo, la discriminación y las formas conexas de intolerancia y esta negación en sí misma a veces lleva a que no se adopten medidas para combatir la discriminación y la intolerancia. El populismo nacionalista racista y xenófobo debe condenarse de manera rápida e inequívoca. Los partidos políticos y sus dirigentes también pueden desempeñar un papel en este ámbito, dada su importante influencia en el clima político, al igual que los organismos multilaterales y los órganos regionales. La clara postura contra el racismo y la xenofobia adoptada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saliente, Zeid Ra'ad Al Hussein, es emblemática de las medidas necesarias. Cuando se reconoce la amenaza que representa el populismo nacionalista para la igualdad racial también se están rechazando las narrativas nacionales que borran a las minorías raciales, étnicas y religiosas de la historia y la identidad nacionales. Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los altos funcionarios de las Naciones Unidas, incluido el Secretario General, deberían seguir el ejemplo del Alto Comisionado y adoptar una postura audaz contra el racismo y el odio xenófobo, incluso cuando se encubre falsamente ese odio y esa intolerancia bajo el manto de la preocupación por la prosperidad nacional.

61. Cuando el populismo nacionalista amenaza la igualdad racial, los Estados Miembros están obligados a tomar medidas para combatir esta amenaza y cumplir, de esa manera, con sus obligaciones de igualdad y no discriminación contraídas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Esto significa adoptar todas las medidas necesarias para luchar contra las formas directas e indirectas de discriminación racial, en todos los niveles de gobierno: nacional, provincial e incluso local. Las autoridades locales desempeñan un papel especialmente importante en la observancia de los derechos humanos. A este respecto, la Relatora Especial desea expresar su reconocimiento a autoridades de gobiernos locales como Domenico Lucano, Alcalde de Riace (Italia)⁸⁶, que acogió a refugiados que han dado nueva vida a sus comunidades de acogida. También desea expresar su reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil y a los individuos de todo el mundo que luchan contra el nacionalismo populista excluyente, así como a los defensores de los derechos humanos de las

⁸⁵ Parlamento Europeo, Departamento Temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, *The European Legal Framework on Hate Speech, Blasphemy and Its Interaction with Freedom of Expression* (Bruselas, Unión Europea, 2015).

⁸⁶ Véase Thomas Bruckner, "Refugees revive fading Italian villages", *Al-Jazeera*, 2 de mayo de 2016.

minorías afrodescendientes, indígenas y otras minorías que arriesgan sus vidas a diario para que sus Gobiernos se hagan responsables de la desigualdad racial.

62. Quienes luchan contra la discriminación y la exclusión racial y xenófoba deben tener muy en cuenta la interseccionalidad y la forma en que el género, la condición de discapacitado, la orientación sexual y otras categorías sociales influyen en la experiencia de la discriminación. Los Estados Miembros deberían rechazar activamente el afianzamiento del patriarcado y la heteronormatividad a través de leyes que en nombre de los valores nacionales o tradicionales menoscaban la autonomía de las mujeres y de las minorías sexuales y de género. También tienen que aceptar seriamente el hecho de que un enfoque interseccional en la lucha contra la discriminación debe incluir a las mujeres, las personas con discapacidad, las minorías sexuales y de género y otras minorías en la adopción de decisiones a todos los niveles del gobierno.

63. Con respecto a la expresión en particular, los Estados Miembros deberían aplicar las recomendaciones concretas que otros órganos de las Naciones Unidas, especialmente el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, han formulado en relación con la lucha contra la expresión racista y xenófoba. En este sentido, la recomendación general núm. 35 reviste un carácter crucial y, por razones de espacio, en este documento no se recapitula su orientación práctica sino que se la incorpora como referencia. De conformidad con las orientaciones del Comité, la Relatora Especial insta a los Estados Partes a que retiren sus reservas al artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y al artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También reitera que “como exigencia mínima y sin perjuicio de otras medidas, es indispensable una legislación completa contra la discriminación racial, tanto en derecho civil y administrativo como en derecho penal, para luchar con eficacia contra el discurso de odio racista” (véase [CERD/C/GC/35](#), párr. 9). La Relatora Especial reitera su enérgica condena a los intentos de los agentes públicos y privados de apropiarse del lenguaje de la igualdad y la no discriminación para sofocar la expresión legítima, y de los intentos de utilizar el lenguaje de la libertad de expresión como medio para violar los derechos de los demás a la igualdad y la no discriminación o como coartada para violarlos.

64. Las sanciones legales son solo una parte de una estrategia integral. Los Estados miembros, la sociedad civil e incluso los individuos particulares también deberían adoptar medidas positivas para contrarrestar los climas de intolerancia. Se puede citar como ejemplo de los recursos disponibles sobre el uso de medidas positivas para luchar contra la expresión racista un informe de 2018 de Artículo 19, Centro Internacional contra la Censura⁸⁷. Otro son las medidas adoptadas por el grupo de alto nivel de la Unión Europea sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia para adoptar un código de conducta con Facebook, Microsoft, Twitter y YouTube sobre el discurso de odio ilegal en línea en mayo de 2016⁸⁸. En 2018, Google+, Instagram y Dailymotion anunciaron su participación en el código de conducta⁸⁹.

65. Los medios de comunicación también pueden desempeñar un importante papel en la lucha contra las expresiones racistas y xenófobas y deberían observar códigos de conducta que representen un compromiso sustantivo con la igualdad

⁸⁷ Article 19, International Centre against Censorship, “Responding to ‘hate speech’: comparative overview of six EU countries”, 2 de marzo de 2018.

⁸⁸ Véase http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf.

⁸⁹ Comisión Europea, “Countering illegal hate speech online #NoPlace4Hate”, 11 de julio de 2018.

racial, que, como ya se ha dicho, no se puede separar de la libertad de expresión legítima. La Relatora Especial encomia iniciativas como la Red de Periodismo Ético, una alianza de periodistas, redactores y editores que tiene por objeto promover el periodismo ético en torno a cinco principios fundamentales: la verdad y la exactitud, la independencia, la justicia y la imparcialidad, la humanidad y la rendición de cuentas. Propone formación, educación e investigación para promover la comunicación basada en hechos para ayudar a las personas a comprender verdaderamente el mundo que los rodea⁹⁰. Del mismo modo, acoge con satisfacción el desarrollo de iniciativas como Media against Hate, una campaña a escala europea iniciada por organizaciones de la sociedad civil y la Federación Europea de Periodistas⁹¹.

⁹⁰ Ethical Journalism Network, “The 5 principles of ethical journalism”, disponible en “<https://ethicaljournalismnetwork.org/who-we-are/5-principles-of-journalism>”.

⁹¹ Article 19, International Centre against Censorship, “Self-regulation and ‘hate speech’ on social media platforms”, 2 de marzo de 2018.