Naciones Unidas A/HRC/38/52

Asamblea General

Distr. general
25 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
38º período de sesiones
18 de junio a 6 de julio de 2018
Tema 9 de la agenda
Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban

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

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, E. Tendayi Achiume, elaborado en cumplimiento de la resolución 34/35 del Consejo. En el informe se aborda la cuestión de la discriminación racial en el contexto de las leyes, las políticas y las prácticas relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración.

GE.18-06576 (S) 090518 180518
1806576

Se ruega reciclar

Índice

		Página
I.	Actividades de la Relatora Especial	3
	A. Visitas a países	3
	B. Otras actividades	3
II.	La discriminación racial en el contexto de la ciudadanía, la nacionalidad y la situación migratoria	3
III.	Prohibición de la discriminación racial sobre la base de la ciudadanía, la nacionalidad y la situación migratoria en virtud del derecho internacional de los derechos humanos	6
	A. Reseña general del marco jurídico internacional aplicable	6
	B. Derecho a la nacionalidad y reducción y prevención de la apatridia	9
	C. Importancia de un enfoque interseccional de la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia	10
IV.	Manifestaciones e impulsores contemporáneos de la discriminación racial en el contexto de las leyes, políticas y prácticas relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración	13
	A. El nacionalismo étnico	14
	B. El mecanismo de la seguridad nacional y la preocupación por esa cuestión	19
	C. Los no ciudadanos como chivos expiatorios de las dificultades económicas	20
V.	Conclusiones y recomendaciones	21

I. Actividades de la Relatora Especial

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 34/35 del Consejo.

A. Visitas a países

2. Tras su nombramiento, la Relatora Especial renovó las solicitudes oficiales de visitas enviadas por sus predecesores a Argelia, Bangladesh, Botswana, la India, Israel, el Japón, Malasia, Sudáfrica y Túnez. También envió solicitudes a Colombia, Jamaica, Kenya, el Líbano, Madagascar, Omán, el Perú, la República Dominicana y Trinidad y Tabago. La Relatora Especial insta a los Estados a que respondan favorablemente a sus solicitudes de visita, si no lo han hecho todavía.

3. La Relatora Especial agradece al Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte su invitación para que realice una visita del 30 de abril al 11 de mayo de 2018. También expresa su agradecimiento a los Gobiernos del Brasil, Marruecos, los Países Bajos, Polonia y Qatar por haber aceptado sus solicitudes de visita.

B. Otras actividades

4. En noviembre de 2017, la Relatora Especial se dirigió, mediante una declaración en vídeo, a la reunión regional para Europa, Asia Central y América del Norte sobre el Decenio Internacional de los Afrodescendientes. El 22 de febrero de 2018, participó en la audiencia parlamentaria anual de la Unión Interparlamentaria, titulada “Hacia un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular: una perspectiva parlamentaria”. En marzo de 2018, asistió al 167º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, celebrado en Bogotá, durante el cual mantuvo contactos con organizaciones de la sociedad civil. Durante el 22º período de sesiones del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, celebrado del 19 al 23 de marzo de 2018, pronunció una declaración en vídeo acerca de los derechos sobre la tierra de los afrodescendientes.

5. El 20 de marzo de 2018, la Relatora Especial fue uno de los oradores principales en la sesión plenaria conmemorativa de la Asamblea General celebrada en Nueva York con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial. Ese mismo día, participó en la inauguración oficial del Grupo de Amigos sobre la Eliminación del Racismo. El 21 de marzo de 2018, participó en un acto especial organizado para conmemorar el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, titulado “Un decenio de reconocimiento por las contribuciones, los logros y los problemas de las personas de ascendencia africana en todo el mundo”. Durante su estancia en Nueva York, celebró una consulta oficiosa con organizaciones locales de la sociedad civil y otras partes interesadas. Los participantes examinaron la posibilidad de establecer un programa contra el racismo que amenaza a la sociedad a la sombra del nacionalismo populista.

II. La discriminación racial en el contexto de la ciudadanía, la nacionalidad y la situación migratoria

6. En el presente informe se señalan y examinan las ideologías racistas y xenófobas y las leyes, políticas y prácticas institucionalizadas que, en conjunto, tienen un efecto racialmente discriminatorio en cuanto al acceso de determinadas y grupos de personas a la ciudadanía, la nacionalidad y la situación migratoria. Se muestra cómo ambos elementos están prohibidos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y se recomiendan medidas concretas que los Estados deben adoptar para cumplir sus obligaciones tendientes a lograr una igualdad racial genuina. En él se destacan los efectos de nacionalismo étnico, y se pone de relieve la forma en que los grupos etnonacionalistas y

otros grupos manipulan la inquietud en los terrenos de la seguridad nacional y la prosperidad económica con el fin de lograr que se adopten y fomenten políticas racistas y xenófobas contra los pueblos indígenas, los extranjeros y otros grupos minoritarios. Con ello, en el informe se pretende llamar la atención tanto sobre las ideologías explícitas de superioridad racial como sobre el racismo estructural que se ejerce a través de instituciones y políticas que, de otro modo, podrían pasarse por alto debido a la ausencia de una animadversión racial, étnica o religiosa explícita. Para obtener elementos que ayudasen a fundamentar el presente informe, la Relatora Especial hizo un llamamiento a los diversos interesados relacionados con su mandato para que presentasen información. A raíz de ese llamamiento, recibió y examinó 25 comunicaciones de Estados miembros y 13 comunicaciones de organizaciones de la sociedad civil. La Relatora Especial acoge con beneplácito esas comunicaciones y alienta a los Estados Miembros, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas a que participen en mayor medida en sus informes futuros.

7. De conformidad con las normas y principios internacionales de derechos humanos, todas las personas deben gozar de esos derechos en razón de su dignidad intrínseca. El preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos comienza con la proclamación de que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. En la realidad, sin embargo, la capacidad de las personas para disfrutar plenamente de los derechos humanos depende de su ciudadanía, su nacionalidad o su situación migratoria. En todo el mundo, los Estados requieren pasaportes, documentos de identidad y otras formas de prueba de la ciudadanía para que los residentes en su territorio puedan tener acceso a la atención de la salud, la educación o los servicios financieros y para que puedan desempeñar un empleo formal. En resumen, la ciudadanía, la nacionalidad y la situación migratoria siguen siendo condiciones para el pleno disfrute de los derechos humanos en todo el mundo.

8. Aunque se desconoce el número exacto de apátridas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que ese número es de aproximadamente 10 millones en todo el mundo[1]. Las penosas circunstancias a las que se enfrentan los apátridas ponen de manifiesto el papel esencial que desempeñan la ciudadanía y la nacionalidad a la hora de determinar el acceso a los derechos humanos fundamentales. Debido a la falta de documentación, las personas apátridas se enfrentan a obstáculos graves, a menudo insuperables, en el acceso al empleo, la educación, la atención de la salud, la inscripción de los nacimientos, la propiedad, la libertad de circulación y la participación política[2]. Los apátridas también se enfrentan a mayores riesgos de ser víctimas de la trata de seres humanos y otras formas de explotación[3]. En general, las personas apátridas viven con el temor constante a la detención, el encarcelamiento, e incluso la expulsión física, porque carecen de documentos oficiales. Más de un tercio de la población mundial de apátridas está constituida por niños, y en los 20 países con la mayor presencia de apátridas cada año nacen unos 70.000 niños con esa condición[4].

9. Debido a su situación migratoria, otras categorías de no ciudadanos también son objeto de graves violaciones de los derechos humanos, incluida la expulsión física ilegal sin su consentimiento en vulneración del principio de no devolución consagrado en el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. Desde los refugiados reconocidos oficialmente hasta los migrantes, en situación tanto regular como irregular, a muchos de ellos se les niega el acceso a la educación, la atención de la salud, el empleo e

[1] ACNUR, “The Sustainable Development Goals and addressing statelessness”, marzo de 2017, pág. 2. Puede consultarse en www.refworld.org/docid/58b6e3364.html.

[2] Véase ACNUR, “This is our home: Stateless minorities and their search for citizenship”, noviembre de 2017. Puede consultarse en www.refworld.org/docid/59e4a6534.html.

[3] ACNUR e Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, “Citizens of nowhere: solutions for the stateless in the U.S.”, diciembre de 2012, pág. 10. Puede consultarse en www.refworld.org/docid/50c620f62.html.

[4] ACNUR, “I am here, I belong: the urgent need to end childhood statelessness”, noviembre de 2015, pág. 8. Puede consultarse en www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/2015-10-Stateless Report_ENG15-web.pdf.

incluso la igualdad ante la ley. Las dificultades para obtener documentación oficial pueden llevar a que generaciones enteras de niños refugiados queden excluidos de la educación formal. Por ejemplo, el 54% de los niños refugiados de Sudán del Sur no están escolarizados[5], como tampoco lo están más de medio millón de niños refugiados sirios[6]. Con carácter más general, únicamente la mitad de la población mundial de niños refugiados tiene acceso a la educación primaria, en comparación con el 90% que alcanza promedio mundial entre los niños que no son refugiados. A medida que los niños refugiados crecen, sus oportunidades de recibir una educación no hacen sino empeorar: mientras que el promedio mundial de adolescentes que reciben enseñanza secundaria es del 84%, en el caso de los niños refugiados ese porcentaje cae al 22%[7].

10. Lo que sucede es simplemente que, a pesar de que todo ser humano puede gozar de los derechos humanos fundamentales, la experiencia y las vivencias de la mayoría hacen ver que la ciudadanía, la nacionalidad y la situación migratoria son las que determinan efectivamente la capacidad para tener y ejercer esos derechos. A algunos se les niega la ciudadanía o la condición de inmigrante regular en el momento del nacimiento o mediante restricciones a la naturalización, mientras que otros sufren la pérdida colectiva e individualizada de la ciudadanía. A veces, los Estados producen personas o poblaciones enteras apátridas con una situación irregular o inadecuada al imponer obstáculos administrativos que excluyen de manera estructural a determinados grupos nacionales o sociales marginados[8]. Para ello recurren a políticas y leyes que van desde la denegación pura y simple de la ciudadanía a la instauración de procesos de inmigración tan complicados que resultan inaccesibles. En ambos casos, los efectos de esos mecanismos directos e indirectos de exclusión y discriminación son igualmente devastadores.

11. Un Estado que priva a una persona de la ciudadanía o de una situación migratoria apropiada lo hace de manera discriminatoria cuando deniega o retira esa situación por un motivo injustificado, como el color de la piel, el origen étnico o nacional o la religión. Los Estados han venido utilizando de antiguo el acceso a la ciudadanía y la situación migratoria regular como instrumento discriminatorio para limitar los derechos y las prestaciones que corresponden a los grupos marginados. La apatridia, por ejemplo, tiene una serie de causas, pero a menudo es el resultado de una antigua discriminación contra las minorías raciales y étnicas, los pueblos indígenas y los grupos religiosos. En otras palabras, con frecuencia es el resultado previsible de unas leyes, políticas y prácticas discriminatorias que tienen por objeto o por efecto excluir a las personas consideradas como extranjeras, a menudo sobre la base de su raza, color, ascendencia, origen étnico o nacional o religión[9]. Por tanto, no llega como sorpresa que, según el ACNUR, "más del 75% de las poblaciones apátridas conocidas pertenecen a grupos minoritarios"[10]. Aunque algunos Estados han suprimido expresamente las prácticas discriminatorias y han aprobado leyes y políticas aparentemente más justas, muchos de ellos siguen permitiendo la discriminación institucional o indirecta basada en la raza, el color, el origen étnico y la religión. Del mismo modo, la exclusión de la ciudadanía o la situación migratoria regular en cualquiera de sus formas suele estar basada, según se expone a continuación, en la raza, el origen étnico o nacional o la religión.

[5] Véase ACNUR, "The plight of South Sudanese refugee children-reflections of the Regional Refugee Coordinator", 20 de septiembre de 2017. Puede consultarse en www.unhcr.org/afr/news/stories/2017/9/59c246674/ the-plight-of-south-sudanese-refugee-children-reflections-of-the-regional.html.

[6] ACNUR, "Syria Crisis: education interrupted", diciembre de 2013, pág. 5. Puede consultarse en www.unhcr.org/en-us/publications/operations/52aaebff9/syria-crisis-education-interrupted.html.

[7] ACNUR, "Missing Out: Refugee Education in crisis", septiembre de 2016, pág. 4. Puede consultarse en www.unhcr.org/57d9d01d0.

[8] Eso es particularmente cierto en las situaciones de desplazamiento prolongado o a gran escala. Véase, por ejemplo, Institute on Statelessness and Inclusion y Consejo Noruego para Refugiados, "Understanding statelessness in the Syria refugee context", 2016. Puede consultarse en www.nrc.no/resources/reports/understanding-statelessness-in-the-syria-refugee-context/.

[9] El ACNUR ha determinado que "la discriminación y la exclusión de los grupos étnicos, religiosos o lingüísticos minoritarios a menudo se encuentra en el centro de su apatridia". Véase ACNUR, "Este es nuestro hogar", pág. 2.

[10] *Ibid.*, pág. 1.

12. También se examina más adelante la importancia de adoptar un enfoque interseccional de la discriminación racial en el contexto de las leyes relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración en el que se tengan en cuenta los efectos diferenciales del sexo y el género, entre otros factores. Los Estados siguen aplicando leyes patriarcales que utilizan la discriminación por motivos de género para lograr la exclusión racial, étnica y religiosa.

13. El presente informe se ha organizado de la siguiente manera: en la sección III se presenta un panorama general del marco internacional de derechos humanos aplicable. En la sección IV se examinan varias manifestaciones y factores impulsores contemporáneos de la discriminación racial en el contexto de las leyes, políticas y prácticas relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración. En la presente sección se señala que en el último decenio se ha observado en todo el mundo un aumento de la retórica y las políticas discriminatorias relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la situación migratoria. En los últimos tres años, en particular, se ha observado un resurgir de las ideologías de odio racista y xenófobo. Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo fundamental del presente informe es señalar por su nombre y analizar las consecuencias de esas ideologías para los derechos humanos de determinados grupos raciales, étnicos, nacionales y religiosos. La Relatora Especial subraya la necesidad urgente de que los Estados condenen expresamente las prácticas y políticas racistas y xenófobas en lo que se refiere a las leyes relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración.

14. Al mismo tiempo, en el presente informe, la Relatora Especial se propone poner de relieve y condenar las políticas o la retórica que, bajo una apariencia de neutralidad, dan lugar a la exclusión racial. Eso se debe a que los Estados ejercen habitualmente la discriminación racial en el acceso a la ciudadanía, la nacionalidad o la situación migratoria mediante unas políticas y una retórica en las que no se hace referencia alguna a la raza o el origen étnico o nacional y que se presume, erróneamente, que se aplican a todos por igual. Por consiguiente, la Relatora Especial utiliza el presente informe para determinar y analizar las estructuras y los discursos que tienen el efecto de conducir a la discriminación racial contra personas y grupos en el acceso a la ciudadanía y la situación migratoria, aun en los casos en que los Estados, los políticos y la población en general ignoran o niegan las repercusiones raciales de esas estructuras y discursos. No cabe duda de que el logro de la igualdad racial requiere medidas enérgicas para abordar rápida y simultáneamente la xenofobia y el racismo explícitos, así como las políticas e instituciones que conducen a la discriminación racial y xenófoba, incluso en ausencia de una animadversión racial o xenófoba fácilmente discernible.

15. El informe concluye en la sección V con recomendaciones dirigidas a los diversos interesados, en las que se esbozan las medidas necesarias para promover una igualdad genuina.

III. Prohibición de la discriminación racial sobre la base de la ciudadanía, la nacionalidad y la situación migratoria en virtud del derecho internacional de los derechos humanos

A. Reseña general del marco jurídico internacional aplicable

16. La Relatora Especial recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos se basa en la premisa de que toda persona, en virtud de su calidad de humana, debe gozar de todos los derechos humanos sin discriminación por motivo alguno. Así pues, los principios de igualdad y no discriminación se codifican en todos los tratados fundamentales de derechos humanos[11]. El Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos

[11] Puede verse un panorama general de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que se prohíbe específicamente la discriminación contra determinados grupos en A/HRC/32/50, párrs. 10

Económicos, Sociales y Culturales han reiterado con frecuencia que los derechos consagrados en los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos deben garantizarse, en general, a todas las personas, incluidos los no ciudadanos y las personas pertenecientes a minorías raciales y étnicas[12]. Las distinciones excepcionales, por ejemplo, entre ciudadanos y no ciudadanos o entre diferentes grupos de no ciudadanos, únicamente son admisibles si satisfacen un objetivo legítimo y son proporcionadas para el logro de ese objetivo. El trato diferenciado por motivos de raza u origen étnico no se permite, ya que la prohibición de la discriminación racial está reconocida en el derecho internacional consuetudinario, que impone obligaciones inmediatas y absolutas de las cuales no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en un estado de emergencia[13].

17. La prohibición más general de la discriminación racial figura en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. En el párrafo 1 del artículo 1, se define la discriminación racial como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". Aunque en esa disposición no se menciona la discriminación por motivos de religión, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial concluyó que la Convención puede aplicarse en los casos en que la discriminación por motivos religiosos coincida con otras formas de discriminación específicamente prohibidas en virtud del párrafo 1 del artículo 1[14].

18. La Relatora Especial desea destacar que la prohibición de la discriminación racial en el derecho internacional de los derechos humanos va mucho más allá de una visión formal de la igualdad. La igualdad en el marco internacional de derechos humanos tiene carácter sustantivo, y obliga a los Estados a adoptar medidas para luchar contra la discriminación racial deliberada o intencional, así como contra la discriminación racial no intencional o *de facto*. De hecho, en su recomendación general núm. 32 (2009), sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aclara que la prohibición de la discriminación racial en el marco de la Convención no puede interpretarse de manera restrictiva. No solo tiene por objeto lograr únicamente la igualdad formal ante la ley, sino también la igualdad sustantiva *(de facto)* en el goce y el ejercicio de los derechos humanos. El Comité hace hincapié en que la Convención se aplica tanto a la discriminación deliberada o intencional como a la discriminación en la práctica[15] y a la discriminación estructural[16].

19. La Relatora Especial subraya que ese enfoque sustantivo, no formalista, de la igualdad se aplica incluso en el contexto de las leyes y políticas relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración. En el párrafo 2 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación Racial se establece que la Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias entre los ciudadanos y los no ciudadanos. Si bien esa disposición permite a los Estados establecer cierta distinción entre los ciudadanos y los no ciudadanos, la Relatora Especial reitera que debe interpretarse de manera restrictiva y de conformidad con el derecho internacional de

a 14. En el informe también se presenta un panorama general de la prohibición de la discriminación racial en el plano regional, párrs. 15 a 25.

[12] Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 15 (1986), sobre la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, párrs. 1 y 2; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), sobre la no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales, párrs. 24 y 30.

[13] Véase, por ejemplo, A/HRC/7/23, párr. 35.

[14] Véanse, por ejemplo, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32, párr. 7; y *P. S. N. c. Dinamarca* (CERD/C/71/D/36/2006), párr. 6.3.

[15] Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32, párrs. 6 y 7.

[16] Véase, por ejemplo, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 34 (2011), sobre la discriminación racial contra las personas de ascendencia africana, párrs. 5 a 7.

los derechos humanos y las normas relativas a la prohibición de la discriminación y a la igualdad ante la ley. Las distinciones entre ciudadanos y no ciudadanos no pueden aplicarse de una forma racialmente discriminatoria o como pretexto para la discriminación racial. En su recomendación general núm. 30 (2004), sobre la discriminación contra los no ciudadanos, el Comité explica que lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 1 no debe socavar la igualdad y la no discriminación consagradas en el artículo 5 de la Convención y otros instrumentos jurídicos internacionales (párrs. 2 y 3). El Comité va más allá al indicar que la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la situación migratoria constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo o no están proporcionados con el logro de ese objetivo (párr. 4). Con el fin de eliminar y prevenir la discriminación racial contra los no ciudadanos, el Comité exhorta a los Estados a que velen por que su legislación sobre la prohibición de la discriminación racial se aplique a los no ciudadanos, sea cual sea su situación migratoria, y por que la aplicación de la legislación nacional no tenga ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos (párr. 7). Además, el Comité insta a los Estados a que protejan los derechos de los no ciudadanos mediante la adopción de medidas concretas con respecto al discurso de odio y la violencia racial; el acceso a la ciudadanía; la administración de justicia; las expulsiones y deportaciones; y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (seccs. II a VII).

20. La prohibición de la discriminación racial también se aplica en el contexto de la deportación o expulsión de los no ciudadanos. Aunque no se menciona explícitamente en la Convención, el Comité ha abordado la discriminación racial en el marco de las deportaciones y expulsiones en sus recomendaciones generales, su jurisprudencia y sus observaciones finales. Las deportaciones y expulsiones ponen en peligro y pueden vulnerar el artículo 5, apartado b), de la Convención, en el que se garantiza la protección contra la discriminación racial en el disfrute del derecho a la seguridad personal y a la protección contra la violencia o las lesiones corporales[17]. En su recomendación general núm. 30, el Comité enumera las medidas concretas que los Estados deben adoptar en ese ámbito. Insta a los Estados a que velen por que: a) en la legislación interna relativa a la deportación u otras formas de expulsión no se discrimine, por sus fines o sus efectos, entre los no ciudadanos por motivos de raza, color u origen nacional o étnico; b) todos los no ciudadanos tengan acceso a recursos eficaces en condiciones de igualdad; c) los no ciudadanos no sean objeto de expulsión colectiva; d) se respete el principio de no devolución; y e) eviten la expulsión de los no ciudadanos, especialmente si han residido en el país durante largo tiempo, que pueda tener como resultado una interferencia desproporcionada en el derecho a la vida familiar (párrs. 25 a 28).

21. En lo que respecta a la inmigración, la Relatora Especial observa que las leyes y políticas relativas a la inmigración no deben discriminar, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color u origen nacional o étnico[18]. La Relatora Especial es de la opinión de que las prohibiciones generales de inmigración dirigidas a determinadas nacionalidades que tengan como finalidad o efecto discriminar por motivos de raza, color u origen nacional o étnico constituyen una clara violación del párrafo 3 del artículo 1 de la Convención[19]. En particular, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, las medidas relativas a la inmigración y otras medidas deben respetar la prohibición de la discriminación racial, en particular en lo que atañe a la caracterización o la elaboración de estereotipos raciales y étnicos[20].

[17] Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), págs. 325, 326, 339 y 340.

[18] Véanse, por ejemplo, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1, párr. 3; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 30, párrs. 1, 7 y 9; Declaración y Programa de Acción de Durban, art. 30.

[19] Véase también *A. M. M. c. Suiza* (CERD/C/84/D/50/2012), párr. 4.11.

[20] Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 30, párr. 10.

B. Derecho a la nacionalidad y reducción y prevención de la apatridia

22. Si bien la prohibición de la discriminación racial se aplica al disfrute de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales[21], la Relatora Especial observa que el derecho a la nacionalidad es particularmente pertinente en el contexto de la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración.

23. Si bien se considera que la regulación de la nacionalidad queda dentro de la jurisdicción interna de los Estados, en el derecho internacional se establece que el derecho de los Estados a decidir quiénes son sus nacionales no es absoluto[22]. La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que, si bien "la determinación de quién tiene derecho a ser nacional sigue quedando en la jurisdicción interna de un Estado… su autoridad discrecional a ese respecto está siendo gradualmente restringida con la evolución del derecho internacional"[23].

24. El derecho a una nacionalidad está reconocido y protegido en varios instrumentos internacionales[24] y regionales[25] de derechos humanos. Ello conlleva el derecho de toda persona a adquirir, cambiar y conservar una nacionalidad[26]. Además, la cuestión de la nacionalidad está regulada en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. En la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, se exige a los Estados que prevengan la apatridia mediante la concesión de la nacionalidad a las personas que de otro modo serían apátridas y hayan nacido en su territorio o hayan nacido en el extranjero siendo su padre o su madre uno de sus nacionales (arts. 1 y 4) y hayan perdido o se hayan visto privados de nacionalidad (arts. 5 a 8). En virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, los Estados partes también están obligados a facilitar la asimilación y la naturalización de los apátridas (art. 32).

25. La discriminación en la adquisición, la transmisión, el cambio o la privación de la nacionalidad está prohibida en virtud de las disposiciones generales sobre la igualdad y la no discriminación de diversos instrumentos[27]. Algunos tratados también contienen disposiciones específicas sobre la no discriminación en el disfrute del derecho a la nacionalidad. Por ejemplo, en el artículo 5, apartado d), inciso iii), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se exige explícitamente a los Estados partes que garanticen el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, en particular en el ejercicio del derecho a la nacionalidad. En su recomendación general núm. 30, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial exhorta a los Estados partes a que garanticen que determinados grupos de no ciudadanos no sufran discriminación con respecto al acceso a la ciudadanía o a la naturalización; que hagan frente a los obstáculos que dificulten la naturalización de los residentes permanentes y a

[21] Véanse Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5.

[22] Véase A/HRC/13/34, párrs. 20 y 57.

[23] Véase *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 5 de septiembre de 2005, serie C, núm. 130, párr. 140.

[24] Véanse Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 15; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 d) iii); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 24, párr. 3; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 9; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 7 y 8; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 29; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 18; Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, arts. 1 a 3; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 6.

[25] Véanse Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, art. 6; Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, art. 6; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XIX; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 20; Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 24; Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, arts. 4 a 9; y Convenio del Consejo de Europa sobre la Prevención de los Casos de Apatridia en relación con la Sucesión de Estados, arts. 2 a 11.

[26] Véase A/HRC/13/34, párr. 21.

[27] *Ibid.*, párrs. 18, 30 y 31.

largo plazo; que tengan en cuenta que la denegación de la ciudadanía podría dar lugar a una violación de la Convención si los ciudadanos permanentes o residentes de largo plazo se encontrasen en situación de desventaja en el acceso al empleo y a las prestaciones sociales; que reduzcan los casos de apatridia; y que regularicen la situación de quienes hubieran sido ciudadanos de Estados predecesores (párrs. 13 a 17)[28]. Además, en su recomendación general núm. 27 (2000), relativa a la discriminación de los romaníes, el Comité insta a los Estados partes a que velen por que en la legislación relativa a la ciudadanía y la naturalización no se discrimine a los miembros de las comunidades romaníes (párr. 4).

26. El derecho a conservar la nacionalidad entraña la prohibición de la privación arbitraria de esta[29], que está explícita o implícitamente reconocida en numerosos instrumentos internacionales y regionales[30]. En sus recomendaciones generales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha reiterado que la privación de la ciudadanía por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico constituye una violación de las obligaciones de los Estados partes de garantizar el disfrute del derecho a la nacionalidad sin discriminación[31]. En el artículo 9 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, se establece la prohibición de la privación de la nacionalidad por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos, aun cuando dicha privación no diese lugar a la apatridia.

27. A la luz de las normas mencionadas, la Relatora Especial llega a la conclusión de que las leyes y políticas relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración constituyen una violación del derecho internacional de los derechos humanos cuando discriminan, en su finalidad o efectos, entre ciudadanos y no ciudadanos o entre los no ciudadanos por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico. También deberían considerarse una vulneración de la prohibición de la discriminación racial las leyes, políticas y prácticas que excluyan de manera desproporcionada o tengan un impacto negativo sobre un determinado grupo racial, étnico o nacional. Ello es cierto incluso en ausencia de una discriminación *de jure* o intencionada.

28. La Relatora Especial desea destacar que los Estados no solo deben abstenerse de practicar la discriminación racial, sino que tienen también la obligación de adoptar medidas preventivas para combatir los prejuicios y promover la tolerancia, la comprensión y la integración[32].

C. Importancia de un enfoque interseccional de la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia

29. La consecución de la igualdad racial sustantiva requiere un análisis interseccional del problema de la discriminación racial y la intolerancia[33]. En la definición de interseccionalidad que figura a continuación se refleja bien su importancia:

> Con la noción de “interseccionalidad” se pretende captar las consecuencias estructurales y dinámicas de la interacción entre dos o más formas de discriminación

[28] El Comité ha abordado con frecuencia esas cuestiones en sus observaciones finales. Véanse, por ejemplo, CERD/C/KWT/CO/15-20, párr. 17; CERD/C/ITA/CO/16-18, párr. 24; CERD/C/MDV/CO/5-12, párr. 10; CERD/C/CYP/CO/17-22, párr. 18; CERD/C/EST/CO/8-9, párr. 13; CERD/C/KHM/CO/8-13, párr. 18; CERD/C/TKM/CO/6-7, párr. 18; y CERD/C/SRB/CO/1, párr. 19.

[29] Puede verse un análisis de la expresión “privación arbitraria de la nacionalidad” en A/HRC/13/34, párrs. 23 a 27. Véase también A/HRC/25/28, párr. 22.

[30] Véanse A/HRC/13/34, párr. 26; y Consejo de Derechos Humanos, resolución 32/5.

[31] Véanse Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendaciones generales núm. 30, párr. 14, y núm. 34, párr. 48.

[32] Véanse, por ejemplo, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, arts. 2, párr. 1 e); 4; y 7; Declaración y Programa de Acción de Durban, entre otras cosas, párrs. 30 a), y 132; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 30, párrs. 11 y 12.

[33] Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observación general núm. 25 (2000), sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género.

o sistemas de subordinación. Se aborda específicamente la manera en que el racismo, el patriarcado, las desventajas económicas y otros sistemas discriminatorios contribuyen a crear capas de desigualdad que estructuran la posición relativa de mujeres y hombres, razas y otros grupos. Además, se aborda la forma en que determinados actos y políticas crean cargas que fluyen a lo largo de los ejes transversales y contribuyen activamente a crear una dinámica de desempoderamiento[34].

30. Un enfoque interseccional es especialmente importante cuando la ciudadanía y la situación migratoria son aspectos de interés. Las personas y los grupos que son, o a los que se percibe, como "extranjeros" son vulnerables a una amplia gama de violaciones de los derechos humanos en razón de esa condición. La extranjería, en el caso que nos ocupa, es la situación, real o supuesta, de una persona a la que se considera ajena a una determinada comunidad política y, de manera significativa, la construcción de la extranjería se basa en múltiples clasificaciones conexas, incluso cuando se trata de migrantes internacionales[35]. En el caso de los migrantes, la unidad habitual de pertenencia suele ser, aunque no de manera exclusiva, el Estado nación. Sin embargo, la extranjería no debe contemplarse únicamente como reducida a la nacionalidad o el origen nacional[36]. En gran parte del mundo, los migrantes que no pertenecen a la raza blanca son mucho más vulnerables a la discriminación y la intolerancia que los que si pertenecen a esa raza, independientemente de su nacionalidad. Los refugiados y los migrantes son objeto de discriminación en razón de su nacionalidad y origen nacional combinados con otras categorías sociales, entre las más importante de las cuales cabe señalar la raza, el origen étnico, la religión y la clase social[37]. Esas dimensiones cada vez se hacen más explícitas en la política real o deseada por los Estados, como cuando los políticos de Europa Occidental y América del Norte se oponen abiertamente a la admisión de determinados grupos de refugiados por motivos religiosos o raciales.

1. Género

31. La discriminación por motivos de género en relación con el derecho a la nacionalidad está expresamente prohibida en virtud del artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada[38].

32. En el contexto de las leyes y políticas relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración, los Estados se apoyan en gran medida en leyes patriarcales y en la discriminación por motivos de género con el fin de imponer restricciones o directamente la exclusión racial, étnica y religiosa. En varios países de todo el mundo, a las mujeres se le niega la posibilidad de transmitir la nacionalidad a sus hijos o a su cónyuge extranjero[39]. Los Estados suelen esgrimir esa discriminación por motivos de género para preservar conceptos de "pureza" nacional, étnica o racial. Un objetivo implícito de la restricción de los derechos de ciudadanía a los hijos de los ciudadanos varones y la exclusión de la posibilidad de que las mujeres casadas puedan transferir su nacionalidad a un cónyuge

[34] Véase División para el Adelanto de la Mujer, ACNUDH y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, "Gender and racial discrimination: report of the Expert Group Meeting, 21-24 November 2000". Se puede consultar en www.un.org/womenwatch/daw/csw/genrac/report.htm.

[35] Puede verse un análisis de la extranjería como una categoría interseccional y sus consecuencias normativas en E. Tendayi Achiume, "Beyond prejudice: structural xenophobic discrimination against refugees", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 45, núm. 2 (invierno de 2014), págs. 331 a 334.

[36] El origen nacional y la nacionalidad difieren en aspectos importantes, aunque normalmente ambos se superponen. El origen nacional suele ser una referencia al país de origen o de ascendencia, mientras que la nacionalidad se refiere a la condición jurídica de pertenencia a un determinado Estado nación.

[37] Véase ACNUR, "Combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance through a strategic approach", diciembre de 2009, párr. 11. Puede consultarse en www.refworld.org/docid/4b30931d2.html.

[38] Véase también Consejo de Derechos Humanos, resolución 32/7; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 28 (2000), sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, párr. 25.

[39] ACNUR, "Background note on gender equality, nationality laws and statelessness 2017", págs. 3 a 5. Puede consultarse en www.refworld.org/docid/58aff4d94.html.

extranjero es desalentar el matrimonio de las mujeres nacionales con los miembros de determinados grupos nacionales, religiosos, étnicos o raciales.

33. Veinticinco países tienen leyes de nacionalidad que discriminan por motivos de género, doce de los cuales se encuentran en Oriente Medio y el Norte de África y seis en África Subsahariana[40]. El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica ha puesto de relieve la gran magnitud de los efectos de la discriminación por motivos de género en las leyes relativas a la nacionalidad:

> Además de vulnerar las obligaciones en materia de lucha contra la discriminación, el trato desigual de la mujer en cuestiones de nacionalidad en la legislación y en la práctica obstaculiza la realización de otros derechos, como el derecho a una nacionalidad y al verse libre de la apatridia, el derecho a la igualdad en la familia, la capacidad de participar en pie de igualdad en la vida pública y política, la libertad de circulación, el acceso a los servicios públicos y los derechos a la vivienda, la salud y la educación, entre otros derechos económicos, sociales y culturales[41].

34. Además, más de 40 países del Oriente Medio, el Norte de África y la región de África Subsahariana, así como del Caribe[42] y Asia y el Pacífico[43], tienen leyes en virtud de las cuales se deniega o se aplican restricciones a la transmisión de la nacionalidad de las mujeres casadas a un cónyuge extranjero en pie de igualdad con los hombres. Por ejemplo, en algunos Estados, la mujer pierde su nacionalidad de origen al contraer matrimonio con un extranjero y no puede recuperarla incluso si el matrimonio termina[44]. Debido a la discriminación en la transmisión de la ciudadanía, las mujeres y los niños a menudo se convierten en apátridas, no tienen acceso a las prestaciones sociales y la educación, y ven limitado su acceso a las posibilidades económicas, entre muchas otras consecuencias[45]. Varios países con leyes de nacionalidad discriminatorias hacia la mujer también acogen a miles de refugiados que han huido del conflicto armado, la represión, la pobreza y la violencia. Esas leyes acentúan la vulnerabilidad de las poblaciones de refugiados a la apatridia y también a los abusos y la explotación.

35. Como resultado de unas leyes discriminatorias por motivos de género, millones de personas se ven privadas de acceso a la ciudadanía y se les niegan los derechos que les corresponderían como ciudadanos. En muchos casos, esas leyes discriminatorias por motivos de género tienen un mayor impacto en las personas pertenecientes a grupos específicos en razón de su origen, raza, etnia o ascendencia. Así pues, esas leyes pueden tener efectos de discriminación racial directa o indirecta sobre esos grupos. De hecho, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica ha llegado a la conclusión de que existe una dimensión interseccional de la discriminación por motivos de género en ese contexto que supone para las "mujeres y niñas pertenecientes a comunidades minoritarias, las mujeres indígenas y las que viven en zonas rurales, las mujeres migrantes, las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo, y las mujeres pobres" un trato sensiblemente desigual en las leyes relativas a la ciudadanía y la inmigración[46]. Al menos en una de las comunicaciones recibidas por la Relatora Especial se ponían de relieve las dificultades específicas a que se enfrentaban las personas transgénero que no eran ciudadanas, en particular las restricciones impuestas a esos grupos que no se aplicaban a los ciudadanos, pero que afectaban a los no ciudadanos transgénero en cuanto al

[40] *Ibid.*, pág. 2. Puede verse un análisis de la discriminación por motivos de género en las leyes relativas a la ciudadanía en África en Bronwen Manby, *Citizenship Laws in Africa: A Comparative Study*, 2ª ed. (Nueva York, African Minds, 2009), págs. 63 a 72.

[41] Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf, pág. 1.

[42] A/HRC/28/85, pág. 119 (BHS 2/2014).

[43] Equality Now, *The State We're In: Ending Sexism in Nationality Laws*, enero de 2016, pág. 16. Puede consultarse en www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport_EN.pdf.

[44] *Ibid.*

[45] *Ibid.*, pág. 9.

[46] Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf, pág. 2.

acceso al empleo, la vivienda y otros derechos básicos y que afectaban desproporcionadamente a las minorías raciales[47].

36. En los últimos años, muchos Estados han emprendido iniciativas para enmendar sus leyes relativas a la nacionalidad discriminatorias, a fin de que las mujeres puedan transmitir su nacionalidad a sus hijos y, en menor medida, a sus cónyuges extranjeros[48]. Esas reformas son encomiables y deben ser emuladas por otros Estados. Cabe señalar que esas reformas tuvieron que llevarse a cabo en los países cuyos Gobiernos retiraron sus reservas al artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el que se dispone que los Estados deberán conceder a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad, y también con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

2. Religión

37. Las manifestaciones contemporáneas del racismo y la xenofobia en las que intervienen la ciudadanía y la situación migratoria también señalan la importancia de prestar atención a la religión[49] y su habitual superposición con la raza, el origen étnico y el origen nacional en lo que se refiere a la discriminación y la intolerancia. La relación entre la discriminación racial y la discriminación religiosa es compleja. No siempre se pueden distinguir fácilmente, sobre todo en la práctica. Por ejemplo, las minorías religiosas pueden también presentar en características étnicas o raciales propias que las hagan vulnerables a la discriminación racial la que se llega oficialmente mediante preferencias religiosas. Además, en algunos casos la religión y la raza se funden de formas peligrosas. En muchas partes del mundo, hay personas o grupos que son objeto de discriminación porque "parecen musulmanes", independientemente de si esas personas o grupos tienen siquiera creencias religiosas islámicas[50]. Por otra parte, en algunos países la legislación sobre la ciudadanía discrimina a quienes no son musulmanes ni árabes[51]. Si bien en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial no se menciona la religión como motivo prohibido de discriminación racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha determinado que el artículo 1 puede aplicarse a los casos de discriminación religiosa cuando la persona o personas afectadas pertenecen a grupos étnicos minoritarios identificables[52].

IV. Manifestaciones e impulsores contemporáneos de la discriminación racial en el contexto de las leyes, políticas y prácticas relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración

38. Cuando los Estados justifican, aprueban y aplican políticas que discriminan racialmente sobre la base de la nacionalidad y la situación migratoria, lo hacen utilizando

[47] Véase la comunicación de fecha 16 de febrero de 2018 enviada por el Center for Research-Action on Race Relations para el presente informe.

[48] Véase Equality Now, "Nationality laws: progress". Puede consultarse en www.equalitynow.org/nationality-laws-progress.

[49] Véase A/72/365, párrs. 19 a 25.

[50] Muneer I. Ahmad, "A rage shared by law: post-September 11 racial violence as crimes of passion", *California Law Review*, vol. 92, núm. 5 (octubre de 2004), pág. 1278; Stephanie E. Berry, "Bringing Muslim minorities within the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination—square peg in a round hole?", *Human Rights Law Review*, vol. 11, núm. 3 (septiembre de 2011), pág. 446; Olivier Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah* (Nueva York, Columbia University Press, 2004), pág. 133.

[51] Bronwen Manby, *Citizenship Law in Africa*, pág. 4. Puede consultarse en www.unhcr.org/4cbc60ce6.pdf.

[52] Puede verse un análisis de la jurisprudencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial relativa a la discriminación religiosa en la que llega a esa conclusión en Stephanie E. Berry, "Bringing Muslim minorities within the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-square peg in a round hole?", *Human Rights Law Review*, vol. 11, núm. 3 (septiembre de 2011), págs. 431 a 436 y 450.

una combinación de enfoques. Puede ser difícil aislar los elementos individuales que impulsan la discriminación y la intolerancia, pero es posible identificar categorías distintas, aunque relacionadas.

A. El nacionalismo étnico

39. El impulsor y facilitador más evidente de la discriminación racial en las leyes relativas a la ciudadanía y la inmigración es la existencia de prejuicios explícitos, a menudo basados en ideologías etnonacionalistas. El nacionalismo étnico, en un sentido amplio, contempla la nación como "definida en términos de unos vínculos de sangre y origen étnico que se presuponen"[53]. Es importante destacar que, a pesar de la percepción popular, las ideologías etnonacionalistas no son espontáneas. Son el resultado de una serie de complejos factores económicos, políticos, sociales e históricos combinados con la manipulación deliberada de "empresarios étnicos"[54] y otros agentes políticos que tratan de promover los intereses propios de determinados grupos.

40. El nacionalismo étnico no es nuevo. Como se explica más adelante, tiene profundas raíces históricas que durante mucho tiempo se han extendido en el ámbito de las leyes y normas de la afinidad política. Por ejemplo, el colonialismo europeo se apoyó en las teorías del nacionalismo étnico para excluir sistemáticamente a los no europeos de la condición de ciudadanos de pleno derecho. En los siglos XIX y XX, los judíos y los romaníes que vivían en Europa fueron señalados y excluidos de la ciudadanía por motivos etnonacionalistas. Sin embargo, en los últimos cuatro años se han producido cambios entre los que cabe citar la notable y peligrosa normalización y generalización del tinte racista y xenófobo en el discurso público, en parte debido al crecimiento y la propagación de las ideologías etnonacionalistas. Los partidos y dirigentes políticos han mostrado una creciente y preocupante tolerancia hacia los mensajes etnonacionalistas de odio e intolerancia en sus plataformas políticas. En países que durante mucho tiempo han celebrado la inmigración como elemento esencial de su identidad nacional, ya se ha comenzado a adoptar medidas para vilipendiar y socavar la inmigración, con un efecto desproporcionado en determinados grupos raciales, religiosos y nacionales. Incluso países como la Argentina, a los que los titulares del mandato han felicitado en el pasado por sus políticas de inmigración basadas en los derechos humanos, están dando marcha atrás en esas políticas bajo un liderazgo político claramente contrario a la inmigración[55].

41. El auge del nacionalismo populista y de la extrema derecha ha supuesto un duro golpe para la igualdad racial, especialmente en el Norte Global. Los no ciudadanos, incluidos los refugiados y los apátridas, han sido los más vulnerables ante el nacionalismo étnico que ha acompañado a ese auge, aunque ha habido otros blancos, como las mujeres, las minorías sexuales y las personas con discapacidad. Las declaraciones racistas y xenófobas y la violencia contra las minorías raciales y otras minorías, en particular contra los refugiados y los migrantes, se intensificaron a raíz de la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, o "Brexit", y las elecciones nacionales celebradas en Europa, América del Norte y Australia[56]. Al mismo tiempo, Estados y políticos han venido utilizando una retórica islamófoba y ofensiva para justificar la imposición de prohibiciones generales a la inmigración y la utilización de la fuerza militar y la construcción de muros en

[53] René Lemarchand, "The siren song of self-determination", *UNESCO Courier* (junio de 1993), pág. 30. Puede consultarse en http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000944/094420eo.pdf.

[54] *Ibid.*, pág. 31. Véase también Kris Brown y Fionnuala Ní Aoláin, "Through the looking glass: transitional justice futures through the lens of nationalism, feminism and transformative change", *International Journal of Transitional Justice*, vol. 9, núm. 1 (marzo de 2015), pág. 140.

[55] Véase A/HRC/35/41/Add.1. En un decreto presidencial de 2017 se tomó la medida regresiva de anular o socavar una de las políticas migratorias más progresistas del mundo, dentro de un clima de crecimiento del racismo y la xenofobia contra los no nacionales. Véase Alejandro Grimson, "Argentina's anti-immigrant about-face", *North American Congress on Latin America Report on the Americas*, vol. 49, núm. 2 (2017), pág. 123. Puede consultarse en www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2017.1331792.

[56] Véanse, por ejemplo, A/HRC/35/41/Add.2, párr. 56; A/HRC/35/42, párrs. 17 y 18; A/72/287, párrs. 11 a 17; A/HRC/32/50, párrs. 64 y 65.

los cruces fronterizos en violación de sus obligaciones dimanantes del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados. En otros países, los principales objetivos de la prohibición general de la inmigración han sido los africanos y las personas de ascendencia africana[57]. Informes de prestigio han desvelado las tácticas solapadas de los dirigentes políticos etnonacionalistas, e incluso de dirigentes gubernamentales oficiales, que se han mostrado dispuestos a gastar millones para difundir deliberadamente "noticias falsas" o información tendenciosa sobre los refugiados y los migrantes involuntarios[58]. Esas mentiras son peligrosas, e incluso pueden ser letales cuando alimentan la resistencia nacional y los actos de violencia contra los solicitantes de asilo y los migrantes y, en términos más generales, favorecen la escalada de la intolerancia racial, étnica y religiosa[59].

42. La Europa de hoy ofrece una serie de ejemplos de ansiedad sobre la identidad nacional que van desde la exigencia explícita de pureza racial o étnica, hasta las peticiones más solapadas de preservación religiosa o lingüística. En algunos casos, los argumentos etnonacionalistas se disfrazan como una defensa de la identidad lingüística, cultural o religiosa. Sin embargo, cuando los requisitos en los ámbitos lingüístico y cultural contenidos en las leyes relativas a la inmigración o la naturalización tienen por efecto excluir a determinados grupos de los beneficios que aporta el Estado en razón de su raza, origen étnico o religión, esos requisitos deberían considerarse como una amenaza inminente e ilícita a la igualdad racial. La Relatora Especial expresa su profunda preocupación por el creciente número de Estados que han amenazado con adoptar, e incluso adoptado, prohibiciones generales contra los refugiados de un determinado origen nacional o una religión concreta, por lo general musulmanes y personas procedentes de países de mayoría musulmana[60]. La discriminación religiosa vulnera de manera flagrante el derecho internacional de los refugiados[61], y la discriminación basada en el origen nacional viola flagrantemente los principios y el derecho internacional de los derechos humanos analizados anteriormente. A la luz de la actual prevalencia de la preocupación por la identidad nacional dirigida contra los musulmanes, es importante destacar que el núcleo sustantivo de esa preocupación es a menudo la islamofobia, definida por un jurista como "la presunción de que el islam es intrínsecamente violento, ajeno e imposible de asimilar"[62].

43. La exclusión general de categorías enteras de minorías o de migrantes justificada por la preservación de la cultura con demasiada frecuencia tiene por objeto en realidad la preservación racial. Esa forma de utilizar la cultura tiene raíces históricas en Europa y América del Norte. En Europa, tradicionalmente, el racismo se entendía como "una ideología que reclama la desigualdad fundamental y el orden jerárquico de las distintas razas definidas biológicamente"[63]. A raíz del nazismo alemán, especialistas europeos

[57] Véase ACNUDH, "Israel: UN experts urge immediate halt of plans to deport Eritrean and Sudanese nationals", 1 de marzo de 2018. Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E.

[58] Véase Human Rights Watch, "Hungary's xenophobic anti-migrant campaign", 13 de septiembre de 2016. Puede consultarse en www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign.

[59] Véase ACNUDH, "Hungary: opinion editorial by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein", 6 de marzo de 2018. Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765.

[60] En el caso *International Refugee Assistance Project v. Trump*, 883 F.3d 233, 269 (2018), el Tribunal de Apelaciones del Cuarto Circuito de los Estados Unidos de América señaló que "los demandantes presentan una prueba indiscutida de que el Presidente de los Estados Unidos ha expresado de manera abierta y frecuente su deseo de prohibir la entrada en los Estados Unidos a quienes profesen la fe islámica". Así pues, la Proclamación [prohibición de viajar] no solo constituye probablemente una violación de la Cláusula de Establecimiento, sino que también socava el concepto básico de que el Gobierno no puede actuar sobre la base de la "animosidad religiosa" (pág. 52). Véase también Secretario General del Consejo de Europa, "No place for discrimination, xenophobia in migrant crisis in Europe", 20 de agosto de 2015. Puede consultarse en https://goo.gl/sk8VtS; CCPR/C/POL/CO/7, párrs. 31 y 32.

[61] Véase Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 3.

[62] Véase Khaled A. Beydoun, "Islamophobia: toward a legal definition and framework", *Columbia Law Review Online*, vol. 116 (2016).

[63] Jens Rydgren, "Meso-level reasons for racism and xenophobia", *European Journal of Social Theory*, vol. 6, núm. 1 (2003), pág. 48.

identifican el cambio del énfasis del racismo tradicionalmente definido a "una nueva forma de racismo... que no se basa en la biología y las jerarquías, sino en la cultura y la diferencia"[64]. En la actualidad, los partidos de la derecha radical en Europa se caracterizan por una ideología que interpreta la diferencia cultural como una amenaza a la existencia de la nación que solo puede ser neutralizada mediante la exclusión de los migrantes para lograr la pureza étnica[65]. En algunas partes de América del Norte existe una dinámica similar, en que los argumentos a favor de la preservación de la identidad nacional han buscado lograr la pureza étnica[66]. El racismo culturalmente codificado sigue siendo racismo y debe ser condenado enérgicamente.

44. La Relatora Especial observa que el resurgimiento de la retórica y las políticas xenófobas y racistas enraizadas en el nacionalismo étnico no solo perjudican a los no ciudadanos de cualquier nación. También hacen a los ciudadanos pertenecientes a minorías étnicas, raciales o religiosas vulnerables a la discriminación y la intolerancia. Por ejemplo, el etnonacionalismo islamófobo o antisemita socava los derechos de los musulmanes o de los judíos, independientemente de su situación en cuanto a la nacionalidad. La retórica y las políticas etnonacionalistas también han contribuido a reforzar e intensificar la discriminación contra los pueblos indígenas y los pueblos de ascendencia africana mediante la adopción de diversas medidas relativas a la ciudadanía y la situación migratoria, incluso cuando esas comunidades tienen lazos profundos y perdurables con las naciones en las que residen[67].

45. En el Sur Global, la ideología nacionalista y de construcción nacional que da preferencia a determinados grupos raciales, étnicos o religiosos ha desempeñado una función equivalente a la ideología de extrema derecha en el Norte Global. Los ideólogos etnonacionalistas siguen utilizando la fuerza civil y militar para excluir a las minorías y los pueblos indígenas de los beneficios que supone la pertenencia a la nación. Esas formas de intolerancia exacerban las formas extremas de discriminación, incluida la depuración étnica y, en última instancia, el genocidio. El caso de los musulmanes rohinyás constituye un ejemplo estremecedor. A ese respecto, en marzo de 2018, el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio afirmó que:

> Los musulmanes rohinyás han sido asesinados, torturados, violados, quemados vivos y humillados únicamente por ser quienes son. Toda la información que he recibido indica que la intención de los autores era liberar la región septentrional del estado de Rakhine de su presencia, posiblemente incluso erradicarlos, lo que, de demostrarse, constituiría un crimen de genocidio[68].

46. La Ley de Nacionalidad de Myanmar de 1982 discrimina sobre la base del origen étnico, y hace que la nacionalidad sea, en gran medida, inaccesible para los rohinyás, lo que convierte a muchos de ellos apátridas. La ley y la forma en que se aplica niegan de manera efectiva la nacionalidad a los rohinyás, y lo que tal vez sea más importante es que las leyes han permitido al Estado negar a los rohinyás su humanidad[69].

47. Las ideologías etnonacionalistas pueden, en algunos casos, manifestarse implícitamente en marcos jurídicos y normativos que excluyen sistemáticamente de la ciudadanía a determinadas minorías nacionales, étnicas y raciales, incluso cuando esas minorías han residido en el territorio durante generaciones. El trato dispensado a las

[64] *Ibid.*

[65] Jens Rydgren, "Immigration sceptics, xenophobes or racists? Radical right-wing voting in six West European countries", *European Journal of Political Research*, vol. 47, núm. 6 (octubre de 2008), págs. 745 y 746.

[66] Véase, por ejemplo, Juan F. Perea, "Demography and distrust: an essay on American language, cultural pluralism, and official English", *Minnesota Law Review*, vol. 77 (1992).

[67] Véanse, por ejemplo, CERD/C/GBR/CO/21-23, párr. 15; A/HRC/35/41, párrs. 48 a 59.

[68] Véase www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-03-12/note-correspondents-statement-adama-dieng-united-nations.

[69] Véase ACNUR, "States of denial: a review of UNHCR's response to the protracted situation of stateless Rohingya refugees in Bangladesh", diciembre de 2011, párrs. 11 a 15. Puede consultarse en www.unhcr.org/afr/research/evalreports/4ee754c19/states-denial-review-unhcrs-response-protracted-situation-stateless-rohingya.html.

personas de ascendencia haitiana, a muchas de las cuales la República Dominicana privó efectivamente de la ciudadanía[70], y a las que los Estados Unidos han despojado de la situación migratoria de protección temporal[71], es un claro ejemplo de señalamiento racial. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la República Dominicana había aplicado sus leyes de nacionalidad de manera discriminatoria en el caso de los dominicanos de ascendencia haitiana[72]. En el informe de la misión que realizaron a la República Dominicana en 2007, el Relator Especial sobre el racismo y el Experto Independiente sobre cuestiones de las minorías señalaron que las personas de ascendencia haitiana recibían un trato discriminatorio en las oficinas de registro del organismo gubernamental encargado de expedir importantes documentos de identidad necesarios para establecer la nacionalidad y el derecho a permanecer en el país[73]. Aunque muchos habitantes de la República Dominicana no están en posesión de documentos apropiados, solo aquellos con "piel oscura y características haitianas" son considerados "ilegales"[74]. La exclusión generalizada e institucionalizada de los haitianos y las personas de ascendencia haitiana en distintas partes del mundo no es más que un ejemplo de la persistente vulnerabilidad a la discriminación racial que sufren las personas de ascendencia africana.

48. En algunos países africanos, las teorías etnonacionalistas de la ciudadanía se han utilizado para impedir que los líderes de la oposición puedan ocupar cargos políticos a nivel nacional y, en algunas partes de Asia y Oriente Medio, el nacionalismo étnico conduce periódicamente la negación de la ciudadanía o la expulsión territorial de minorías raciales y étnicas impopulares[75].

Legados etnonacionalistas históricos pendientes

49. Además de las manifestaciones contemporáneas de la discriminación racial impulsadas por el nacionalismo étnico explícito e implícito en el contexto de la ciudadanía y la situación migratoria, los legados históricos siguen presentes. Especialmente en los antiguos territorios coloniales, antiguas leyes relativas a la de ciudadanía y la nacionalidad a menudo discriminan a los pueblos indígenas o a las personas pertenecientes a minorías raciales y étnicas, de formas que intensifican las concepciones etnonacionalistas de la pertenencia a la nación. En algunos casos, la discriminación étnica o racial en el acceso a la ciudadanía o a la naturalización hace que los grupos excluidos se conviertan en apátridas, lo que les impide disfrutar plenamente de sus derechos humanos.

50. Los coreanos trasladados por la fuerza al Japón durante la Segunda Guerra Mundial tuvieron que enfrentarse a formas extremas de discriminación. Hoy, sus descendientes, a pesar de pertenecer a la segunda y tercera generación de residentes en ese país, no pueden obtener la ciudadanía y todavía son considerados "extranjeros" o "extraños". Además, esos descendientes coreanos siguen siendo vulnerables a los delitos motivados por prejuicios, incluidos ataques mortales[76]. Del mismo modo, los nubios que viven en Kenya se consideran extranjeros y su estatuto de ciudadanía siempre ha sido incierto[77]. Las fuerzas coloniales británicas reclutaron a muchos nubios en el Sudán y los desplegaron en Kenya durante la Segunda Guerra Mundial. Al finalizar la guerra, se les prohibió volver a sus

[70] Véanse Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *"Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana"*, 31 de diciembre de 2015, párrs. 4 a 6 y 197 a 271. Puede consultarse en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/republicadominicana-2015.pdf; CERD/C/DOM/CO/13-14, párrs. 19 a 21; A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3, párrs. 51 a 87 y 125 a 131; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yean y Bosico vs. República Dominicana*.

[71] Véase Estados Unidos de América, Servicios de Ciudadanía e Inmigración, "Termination of the designation of Haiti for temporary protected status" (Registro Federal, 18 de enero de 2018). Puede consultarse en www.federalregister.gov/documents/2018/01/18/2018-00886/termination-of-the-designation-of-haiti-for-temporary-protected-status.

[72] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, párr. 260.

[73] Véase A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3, párrs. 49, 55, 56 y 129.

[74] *Ibid.*, párr. 62.

[75] James A. Goldston, "Holes in the rights framework: racial discrimination, citizenship, and the rights of noncitizens", *Ethics and International Affairs*, vol. 30, núm. 3 (2006), pág. 327.

[76] Véase CERD/C/JPN/CO/7-9, párr. 11.

[77] Véase CERD/C/KEN/CO/5-7, párr. 27.

lugares de origen y el Gobierno colonial se negó a reconocerlos como ciudadanos, clasificándolos como una tribu extranjera[78]. Esa clasificación como extranjeros ha seguido definiendo a los nubios en Kenya, a pesar de llevar varias generaciones en el país y no tener ya vínculos reales con el Sudán[79]. Para obtener los documentos de identidad necesarios para demostrar la ciudadanía, los nubios deben someterse a unos procesos de investigación de antecedentes largos, complejos y humillantes sin ninguna garantía de que, al final, conseguirán esos documentos[80]. Ese proceso efectivamente limita las posibilidades de los nubios de acceder a la ciudadanía en algunas partes de África Oriental. En junio de 2017, Kenya reconoció por fin los derechos de propiedad de los nubios, en cumplimiento de una decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos[81].

51. La Relatora Especial observa con preocupación que la legislación restrictiva sobre la nacionalidad de un Estado en el Oriente Medio ha hecho que más de 100.000 personas sean apátridas. Aunque muchos de ellos han vivido en el país durante generaciones, se les considera "residentes ilegales" a quienes se les sigue negando la igualdad de acceso a los servicios sociales, una documentación civil legalmente válida y el debido proceso en la obtención de la ciudadanía[82].

52. En algunos países, quienes fueran ciudadanos de Estados predecesores siguen encontrando obstáculos a la regularización de su situación. Según el ACNUR, en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) había en 2015 más de 722.000 personas apátridas o con una situación de ciudadanía poco clara. La mayoría de ellos son ciudadanos de la ex Unión Soviética y de la República Federativa Socialista de Yugoslavia[83]. Si bien muchos Estados sucesores han adoptado medidas para regularizar la situación de quienes fueran ciudadanos de los Estados predecesores que actualmente residen en sus jurisdicciones, todavía hay miles de personas que viven en los Estados sucesores y no pueden disfrutar de los derechos y beneficios de la ciudadanía[84]. Aunque en las normas de esos países relativas a la ciudadanía no se discrimina oficialmente a ningún grupo concreto de no ciudadanos, las circunstancias históricas a menudo llevan a que las personas pertenecientes a minorías étnicas se vean afectadas de manera desproporcionada[85]. En Letonia, más de 230.000 personas siguen denominándose como no ciudadanos, el

[78] Bronwen Manby, *Struggles for Citizenship in Africa* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013), págs. 122 y 123.

[79] Samantha Balaton-Chrimes, "Indigeneity and Kenya's Nubians: Seeking equality in difference or sameness?", *Journal of Modern African Studies*, vol. 51, núm. 2 (junio de 2013), págs. 338 y 339. Puede consultarse en www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0022278X13000049. Véanse también Adam Hussein Adam, "Kenyan Nubians: standing up to statelessness", *Forced Migration Review*, vol. 32 (abril de 2009). Puede consultarse en www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/ FMRpdfs/FMR32/19-20.pdf; Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, *Institute for Human Rights and Development in Africa* y *Open Society Justice Initiative on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya*, decisión núm. 002/Com/002/2009 (2011); puede consultarse en www.opensociety foundations.org/sites/default/files/ACERWC-nubian-minors-decision-20110322.pdf (determinación de que el trato dispensado a los niños de origen nubio residentes en Kenya por el Gobierno de ese país constituía una violación de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y una falta de protección de su derecho a la nacionalidad).

[80] Véase Open Society Foundations, "Nubian community in *Kenya v. Kenya*", 12 de mayo de 2017. Puede consultarse en www.opensocietyfoundations.org/litigation/nubian-community-kenya-v-kenya.

[81] Véase Open Society Foundations, "After long struggle, Kenya's Nubian minority secures land rights", 5 de junio de 2017. Puede consultarse en www.opensocietyfoundations.org/press-releases/after-long-struggle-kenyas-nubian-minority-secures-land-rights.

[82] Véase CERD/C/KWT/CO/21-24, párrs. 27 y 28; CCPR/C/KWT/CO/7, párrs. 10 y 11; Human Rights Watch, "Prisoners of the past: Kuwaiti Bidun and the burden of statelessness", 13 de junio de 2011. Puede consultarse en www.hrw.org/report/2011/06/13/prisoners-past/kuwaiti-bidun-and-burden-statelessness.

[83] OSCE y ACNUR, "Handbook on statelessness in the OSCE area: international standards and good practices", 2017, pág. 9. Puede consultarse en www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area.

[84] *Ibid.*

[85] Véase, por ejemplo, A/HRC/7/19/Add.3, párr. 77.

99,5% de los cuales pertenecen a minorías étnicas[86]. En ese contexto, un ex Relator Especial sobre el racismo recomendó al país que adoptara diversas medidas para facilitar la naturalización de esas personas, incluida la concesión automática de la ciudadanía en el momento del nacimiento a los hijos de padres no ciudadanos[87].

53. La Relatora Especial subraya que los obstáculos que ya de antiguo dificultan el acceso a la ciudadanía y la naturalización en varios países han contribuido a las profundamente arraigadas formas de discriminación y exclusión que sufren los sintis y los romaníes. Muchos miembros de las comunidades sinti y romaní son apátridas o corren el riesgo de serlo debido a la imposibilidad de acceder al registro civil y obtener documentos de identidad[88]. Algunos de los principales factores que contribuyen a la falta de documentos personales son los complicados y engorrosos procedimientos burocráticos, la falta de medios financieros para hacer frente al proceso de obtención de la documentación, la residencia en asentamientos no registrados y las dificultades para inscribirse en un lugar de residencia permanente, los desplazamientos, la falta de acceso a la asistencia letrada gratuita, la falta de información sobre los procedimientos y la discriminación[89]. Esos obstáculos hacen que la apatridia se transmita de generación en generación, con lo que se perpetúan la exclusión, la discriminación y la marginación que sufren las comunidades romaní y sinti en muchos países.

54. Al mismo tiempo, la discriminación racial en el contexto de la legislación y la práctica en materia de ciudadanía e inmigración suele estar impulsada por intereses nacionales y políticas conexas que existen fuera del ámbito del nacionalismo étnico. Un ejemplo claro lo constituyen las inquietudes sobre la seguridad nacional y la prosperidad económica, que siguen facilitando la discriminación racial por motivos de nacionalidad y situación migratoria. En el resto de la presente sección, la Relatora Especial analiza esas inquietudes como factores que contribuyen a la discriminación racial y la xenofobia, y condena el papel que desempeñan a la hora de perpetuar la discriminación y la intolerancia por motivos de raza, color, ascendencia, origen étnico o nacional, o religión.

B. El mecanismo de la seguridad nacional y la preocupación por esa cuestión

55. Especialmente en las democracias liberales occidentales, la preocupación por la seguridad nacional y las amenazas terroristas ha dado lugar a la creación de una amplia red de vigilancia y la instauración de otras prácticas que han desembocado en discriminación racial por motivos de nacionalidad o situación migratoria. Esa tendencia sigue a las inquietantes e ilegales prácticas ampliamente documentadas por el anterior Relator Especial en sus informes temáticos de 2017. En esos informes, el Relator Especial ofrecía un análisis exhaustivo de las violaciones de los derechos humanos y la retórica xenófoba instigada por gobiernos y otros agentes en Europa, Asia, América del Sur, Oriente Medio, América del Norte y África, alimentadas por la manipulación y exageración de las preocupaciones por el terrorismo y la seguridad nacional y dirigidas especialmente contra los musulmanes y otras personas a las que se percibe como musulmanes[90].

56. En algunos países, los políticos han difundido información falsa en la que se describe a ciertos grupos raciales, nacionales y religiosos como amenazas intrínsecas a la seguridad nacional. Esas campañas de desinformación han sido propagadas de manera más enérgica por los partidos y dirigentes políticos con compromisos de naturaleza etnonacionalista. Esos partidos y dirigentes aprovechan y avivan deliberadamente las preocupaciones de las poblaciones nacionales en cuanto a la seguridad nacional, y

[86] Véase www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aaaa/ISVN_Latvija_pec_TTB_VPD.pdf.

[87] Véase A/HRC/7/19/Add.3, párr. 88.

[88] Véase A/HRC/29/24, párr. 36.

[89] OSCE, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, “Summary report: expert seminar on access to identification and civil registration documents by Roma in Ukraine” (Kiev, 2015), pág. 6. Puede consultarse en www.osce.org/odihr/211996?download=true.

[90] Véanse A/HRC/35/41, párrs. 48 a 75; y A/72/287, párrs. 11 a 45.

estigmatizan de manera efectiva a grupos étnicos, nacionales y religiosos enteros, haciéndolos más vulnerables a la violencia racista y xenófoba[91].

57. Estados de todo el mundo siguen recurriendo a justificaciones como la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo para privar de la ciudadanía a miembros de su población. Pocas veces los Estados declaran expresamente la discriminación por motivos de raza u origen étnico o nacional en los procesos de la privación de la ciudadanía. Sin embargo, las políticas excesivamente generales con apariencia de estar basadas en consideraciones de seguridad nacional permiten la actuación arbitraria —incluida la privación de la ciudadanía— lo que en la práctica tiene un efecto desproporcionado en los grupos raciales, nacionales y religiosos marginados. En esos casos, la discriminación racial sigue siendo un efecto previsible de una política de seguridad nacional excesivamente general que no se haya adaptado de manera proporcionada para lograr unos objetivos legítimos en la esfera de la defensa nacional.

58. A algunos grupos expuestos a un mayor riesgo de perder la nacionalidad y la situación migratoria debido al mecanismo de la seguridad nacional y la preocupación por esa cuestión, también se les impide sistemáticamente la naturalización o la regularización de su situación migratoria por los mismos motivos. Un ejemplo inquietante es la aplicación de los exámenes clandestinos y los controles internos que utilizan métodos poco fiables para señalar a las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos o religiosos como amenazas intrínsecas a la seguridad nacional, con lo que se impide o se retrasa su naturalización[92].

59. Para un análisis detallado de la discriminación racial y la intolerancia dirigidas contra los no nacionales e impulsadas por temores relacionados con la seguridad nacional y el terrorismo, la Relatora Especial remite al Consejo a los informes preparados por su predecesor en 2017, en los que también se analizaban las normas internacionales aplicables en materia de derechos humanos[93].

C. Los no ciudadanos como chivos expiatorios de las dificultades económicas

60. Entre los efectos económicos de la globalización figura el aumento de la desigualdad. Uno de los persistentes efectos de la crisis financiera mundial de 2008, por ejemplo, son las medidas de austeridad que han empobrecido a muchas personas en todo el mundo. Anteriores titulares del mandato ya destacaron "la relación directa entre el aumento de la disparidad económica y el crecimiento de los partidos populistas y xenófobos"[94]. La consecuente marginación económica de grandes sectores de la población sigue facilitando una búsqueda mezquina de chivos expiatorios, en la que los migrantes, los refugiados y otros no nacionales han de cargar con las culpas de los errores de los gobiernos y del orden neoliberal. Para empeorar aún más las cosas, los dirigentes políticos y grupos extremistas oportunistas siguen utilizando la preocupación por la economía para justificar la imposición de restricciones punitivas a los derechos humanos de los migrantes. El Gobierno de Israel, por ejemplo, se ha comprometido a expulsar a los refugiados y los migrantes, a los que ha calificado de "infiltrados", "oportunistas económicos" y "delincuentes"[95]. En Grecia, los

[91] Véase ACNUDH, "Zeid warns against populists and demagogues in Europe and U.S.", 5 de septiembre de 2016. Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20452.

[92] Por ejemplo, la American Civil Liberties Union ha afirmado que en el marco del programa de examen controlado y resolución de las solicitudes de naturalización vigente en los Estados Unidos se utilizan métodos poco fiables para determinar las amenazas a la seguridad nacional y a menudo se equipara la práctica del Islam y la observancia religiosa de los musulmanes con el terrorismo. Véase Jennie Pasquarella, *Muslims Need Not Apply* (American Civil Liberties Union of Southern California, agosto de 2013). Puede consultarse en www.aclusocal.org/sites/default/files/carrp-muslims-need-not-apply-aclu-socal-report.pdf.

[93] Véanse A/HRC/35/41, párrs. 52 a 96; A/72/287, párrs. 11 a 57.

[94] Véase A/HRC/35/41, párr. 48.

[95] Véase ACNUDH, "Israel: UN experts urge immediate halt of plans to deport Eritrean and Sudanese nationals", 1 de marzo de 2018. Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/

refugiados de los denominados países “indeseables” del Norte de África y Asia Meridional son señalados, detenidos y sometidos a procedimientos de asilo acelerados antes de ser devueltos a Turquía[96].

61. La Relatora Especial desea destacar que, sobre todo en lo que respecta a los refugiados, los países y los gobiernos que han tenido las respuestas más racistas y xenófobas ante los desplazamientos involuntarios en Europa, América del Norte y Australasia en particular no han sido los países que actualmente están asumiendo el grueso de la carga económica que conlleva la admisión de refugiados. En 2016, el ACNUR informó de que el 84% de los refugiados del todo mundo bajo su mandato habían sido acogidos en el mundo en desarrollo[97], donde algunos de los países más pobres y menos xenófobos dan acogida al mayor número de refugiados. La retórica económica utilizada para justificar la exclusión de los refugiados en los países ricos debe ser rechazada por la xenofobia y el racismo en los que tiene sus raíces. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha observado que, a pesar de la prevalencia de los relatos en los que generalmente se identifica a los migrantes como una carga económica, “se ha determinado que la inmigración tiene un impacto mínimo sobre el desempleo de los residentes y un efecto positivo general en la generación de empleo y la inversión”[98].

62. En la Declaración de Durban, los Estados reconocieron la distribución desigual de los beneficios de la globalización, y reconocieron también que “la migración interregional e intrarregional, en particular del Sur al Norte, ha[bía] aumentado como consecuencia de la globalización” (párrs. 11 y 12). Insistieron después en que las políticas relativas a la migración no debían basarse en el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (párr. 12). Con todo, racistas y xenófobos —presentes incluso en gobiernos de todo el mundo— siguen aprovechándose del legítimo descontento económico para señalar como culpables a los no nacionales pertenecientes a determinados grupos raciales, étnicos y religiosos. Los dirigentes políticos y partidos oportunistas siguen propagando estratégicamente un relato económico inexacto sobre los no nacionales pertenecientes a determinados grupos étnicos, razas y religiones. Al hacerlo, esos dirigentes y partidos distraen la atención nacional de las élites políticas y económicas, incluso de las empresas multinacionales, todos los cuales son los habituales beneficiarios sobrerrepresentados de la globalización económica.

V. Conclusiones y recomendaciones

63. **En resumen, las ideologías racistas y xenófobas basadas en el nacionalismo étnico suelen aliarse con los temores en el ámbito de la seguridad nacional y las preocupaciones económicas para vulnerar los derechos humanos de los no ciudadanos, los pueblos indígenas y las minorías sobre la base de la raza, el origen étnico o nacional y la religión. Aunque la Relatora Especial analiza por separado cada una de las causas en el presente informe, es fundamental no perder de vista sus efectos combinados. El resurgimiento y la propagación de la ideología racista de extrema derecha deben rechazarse junto con otros discursos y factores que, aunque a primera vista son más aceptables, en la práctica son igual de eficaces a la hora de atacar a determinados grupos raciales, étnicos o religiosos. La ansiedad y las preocupaciones**

DisplayNews.aspx?NewsID=2274 1 &LangID=E. Véanse también Ruth Eglash y Loveday Morris “Q&A with Israel’s Interior Minister Aryeh Deri: plan to deport thousands of Africans is not about race”, *Washington Post*, 7 de febrero de 2018. Puede consultarse en www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/07/refugees-or-illegal-migrants-israels-plan-is-to-deport-them-by-force/?utm_term=.5d917cd434f8; A/HRC/22/67 y Corr.1 y Corr.2, pág. 24 (ISR 8/2012).

[96] Véanse Eleni Koutsaraki, “The indefinite detention of undesirable and unreturnable third-country nationals in Greece”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36, núm. 1 (marzo de 2017); Amnistía Internacional, “Greece: lives on hold. Update on situation of refugees and migrants on the Greek islands”, 14 de julio de 2017. Puede consultarse en www.amnesty.org/download/Documents/EUR2567452017ENGLISH.PDF.

[97] ACNUDH, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, pág. 2. Puede consultarse en http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf.

[98] Véase A/69/302, párrs. 20, 25 y 98.

en materia de seguridad nacional y prosperidad económica pueden tener en última instancia el efecto de hacer que la discriminación y la intolerancia raciales y xenófobas encuentren una mayor aceptación social. El valor de distinguir los diferentes factores reside en la consiguiente capacidad para elaborar políticas específicas que den respuesta a las condiciones sobre el terreno.

64. **En varios casos recientes, algunos Estados audaces y otros agentes del sistema de las Naciones Unidas han condenado públicamente los casos extremos de nacionalismo étnico xenofóbico. Esas medidas deben alentarse y encomiarse. Sin embargo, en la mayoría de los casos en que el nacionalismo étnico, la xenofobia y el racismo explícitos hacen su aparición, incluso en las más altas instancias políticas, son demasiados los Estados que permanecen en silencio. Ese silencio equivale a complicidad y la Relatora Especial insta a todos los Estados y órganos regionales multilaterales a que adopten posiciones públicas coherentes y firmes en contra de todos esos incidentes cuandoquiera que se produzcan.**

65. **La Relatora Especial insta a todos a que permanezcan alerta ante las formas calculadas y oportunistas en que muchos dirigentes y partidos políticos siguen explotando el descontento económico y las preocupaciones por la seguridad nacional presentes en la población. Los Estados deben abstenerse de recurrir como pretextos a unas preocupaciones exageradas en la esfera de la economía y la seguridad nacional carentes de una base real objetiva para justificar la adopción de prácticas racistas y xenófobas en el contexto de las leyes relativas a la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración. Las preocupaciones legítimas en materia de economía y seguridad nacional y económica no se resolverán permitiendo que dirigentes populistas, aunque elitistas, que ya son beneficiarios sobrerrepresentados de la globalización económica, utilicen y marginen aún más a quienes no se han beneficiado de la misma manera del orden neoliberal.**

66. **A la luz de estas conclusiones, la Relatora Especial desea reiterar las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su recomendación general núm. 30, sobre la discriminación contra los no ciudadanos (seccs. II a VII). Recuerda también las buenas prácticas y las recomendaciones formuladas por sus predecesores, en particular en los informes relativos a la xenofobia (A/HRC/32/50), la lucha contra el terrorismo (A/72/287), la utilización de perfiles raciales y étnicos (A/HRC/29/46) y la islamofobia (A/HRC/15/53).**

67. **Además, la Relatora Especial insta a los Estados a que adopten las siguientes medidas concretas encaminadas a eliminar y prevenir la discriminación racial en el contexto de la ciudadanía, la nacionalidad y la inmigración:**

a) Ratificar los instrumentos pertinentes, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, y armonizar con esos instrumentos las definiciones de discriminación racial contra los no ciudadanos, los apátridas y los refugiados contenidas en la legislación nacional. Eso incluye la retirada de las reservas a esos tratados que dificulten el logro de la igualdad racial;

b) Especialmente en lo relativo a la ciudadanía y la nacionalidad, adoptar y aplicar el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, como explicó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su recomendación general núm. 30. Los Estados no pueden limitar los derechos de los no ciudadanos de ninguna forma a menos que esa limitación se haya adaptado para lograr de manera proporcionada un objetivo legítimo fundado en la igualdad racial sustantiva en el marco de la Convención. En virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, es ilícito imponer prohibiciones generales a determinadas nacionalidades concretas, así como cualesquiera otras medidas relacionadas con la inmigración que entrañen una exclusión por motivos de raza, color, etnia u origen nacional. Los Estados deben actuar de forma inmediata para anular cualquier medida de ese tipo;

c) Adoptar medidas concretas para poner fin a la apatridia, lo que incluye poner fin a las prácticas y políticas mencionadas anteriormente que convierten a las personas en apátridas y, al hacerlo, las hacen vulnerables a violaciones extremas de los derechos humanos;

d) Abordar la cuestión de la discriminación interseccional, en particular en lo que afecta a los no ciudadanos, por motivos de género y religión, en combinación con otros motivos;

e) Hacer todo lo posible por garantizar que el Pacto Mundial sobre la Migración y el Pacto Mundial para los Refugiados sitúen en un lugar privilegiado los principios de igualdad y no discriminación. En el caso del Pacto Mundial sobre la Migración, eso significa que los Estados deben asumir un compromiso explícito de proteger a los migrantes en situación regular o irregular frente a la discriminación racial, de conformidad con lo dispuesto en el derecho internacional de los derechos humanos.

68. **En el sitio web de la Relatora Especial se ha publicado un conjunto de recomendaciones más concretas**[99]**.**

[99] Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/Reports.aspx.