

Contribución para el CERD- CMW

Las organizaciones abajo descritas envían su contribución para el desarrollo de la guía sobre Políticas Públicas Integrales para abordar la xenofobia y su impacto en los derechos de todas las personas migrantes, sus familias y otras personas no ciudadanas afectadas por la discriminación racial.

1. MOVIMIENTO SOCIO CULTURAL PARA LOS TRABAJADORES HAITIANOS, Inc. (MOSCTHA): es una organización sin fines de lucro fundada en 1985. Desde su formación ha venido implementando programas y proyectos de derechos humanos en favor de las poblaciones vulnerables, especialmente los migrantes haitianos y sus familias, promoviendo el acceso a la protección social y el respeto de sus derechos fundamentales a través de la incidencia política, acompañamiento legal, asistencia en salud integral, capacitación laboral, educación a mujeres y niñas en las comunidades bateyanas y barrios marginados. Representado por la Licda. **María Bizenny Martínez** y sus datos de contacto son: teléfonos: 809-741-1990, email: mariabizenny@hotmail.es, moscthalegal@gmail.com, mosctha@gmail.com. página Web www.mosctha.org.

2. INSTITUTO SOBRE RAZA, IGUALDAD Y DERECHOS HUMANOS: es una organización internacional no gubernamental de defensa y protección de los derechos humanos que trabaja con contrapartes y activistas locales en América Latina para promover y proteger los derechos humanos de poblaciones en condiciones de marginalidad, ya sea por su origen nacional o étnico, su orientación sexual o identidad de género. Tiene por objeto el fortalecimiento de las organizaciones de base para que se conviertan en actores políticos y promuevan cambios estructurales en los países donde trabaja. Representado por *Licdo. Carlos Quesada* Datos de contacto: email: quesada@raceandequality.org, página Web: <https://raceandequality.org>.

Información

I. Concepto de Xenofobia

1) Se ha reconocido que no existe en el ámbito del derecho internacional una definición jurídica de la xenofobia [1]. En este sentido, la publicación conjunta de las Naciones Unidas realizada en el marco de los preparativos de la Conferencia de Durban señaló que la definición de xenofobia y su relación con el racismo y la discriminación racial seguían siendo conceptos evolutivos.

En la mencionada publicación se definió a la xenofobia como las “actitudes, prejuicios y comportamientos que rechazan, excluyen y a menudo denigran a las personas, en base a la percepción de que son extranjeros o personas ajenas a la comunidad, a la sociedad o a la identidad nacional [2]. Este comportamiento puede alcanzar también a los descendientes de aquellas personas percibidas como extranjeras o ajenas a la comunidad.

Se debe advertir que en muchos casos es difícil diferenciar la xenofobia del racismo. El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia ha establecido que “la intersección entre la xenofobia y el racismo se da en la medida en que al otro (desde un punto de vista racial) también se le considera foráneo o extranjero y se le teme o se le percibe como una amenaza. Esta misma dinámica se produce con otros grupos que han sido históricamente discriminados por motivos de religión, origen étnico o nacional, sexo, orientación sexual o identidad de género. Los grupos subalternos tienen más probabilidades de ser objeto de xenofobia precisamente por estar “fuera” de la identidad comunitaria dominante” [3]. Entre estos, los migrantes son particularmente vulnerables a la discriminación porque su origen étnico, raza o religión a menudo difieren de los de la mayoría de las personas del país anfitrión [4]. Así, la Declaración y el Programa de Acción de Durban consideró que “las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los miembros de esos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenófobas y racistas” [5].

Las formas cada vez más generalizadas de violencia física manifiesta, discursos de odio, y discriminación intencionada, encubierta y estructural tienen sus orígenes en la xenofobia. La xenofobia puede referirse a prejuicios expresados de palabra o con violencia de forma explícita o manifestarse mediante una amplia variedad de prácticas, políticas y estructuras discriminatorias. La xenofobia vulnera los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, que constituyen el núcleo de las normas internacionales de derechos humanos.

Algunas condiciones socioeconómicas están estrechamente relacionadas, aunque no son determinantes, con sentimientos y actos xenófobos. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban se destacó, por ejemplo, que “la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas” [6] estaban estrechamente vinculados con la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. En este sentido, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia consideró que “la escasez material, tanto percibida como real, acentuada por las crisis económicas, ha contribuido en algunos casos a la proliferación de manifestaciones de xenofobia, de modo que las “personas autóctonas” tratan de excluir a los “foráneos”, a los que ven como competidores para la obtención de recursos públicos y privados que no merecen. Aunque estas condiciones pueden aumentar las probabilidades de xenofobia, no determinan su existencia o la forma que adopta” [7].

Dada la ambigüedad que rodea la noción de xenofobia, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia consideró necesario elaborar un plan de investigaciones más sólido a fin de determinar las causas de la xenofobia y evaluar la eficacia de las estrategias de lucha contra este fenómeno, habida cuenta de su escala y su dimensión transversal, así como de la multitud de actores que intervienen en la generación de conflictos o de relaciones de respeto mutuo[8].

2) El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia reconoció los obstáculos que suelen dificultar la lucha contra la discriminación y los prejuicios. Entre los principales obstáculos identificó: i) la falta de voluntad política, ii) la incomprensión del alcance de la cuestión y iii) la escasa capacidad [9].

En consecuencia, este Relator Especial propuso una serie de elementos clave que deben tenerse en cuenta para elaborar y aplicar estrategias de políticas públicas integrales y holísticas con mayor eficacia, a saber: a) establecimiento de un diagnóstico local de la situación; b) aplicación de medidas preventivas; c) promoción del diálogo social; d) determinación de la escala de intervención apropiada; e) elaboración de estrategias complementarias, y f) examen y evaluación [10]. A las anteriores propuestas elaboradas por el Relator Especial, podemos sumar: g) la necesidad de reforzar los marcos normativos; h) promoción de derechos humanos i) el acceso a la protección social y servicio de salud de calidad.

Como política de prevención y de promoción de diálogo social e integración social de las personas migrantes, el Relator Especial considera que combatir los incentivos a los conflictos actuales o potenciales puede contribuir a limitar la capacidad de los “promotores de prejuicios” de movilizar con fines de exclusión [11].

En lo que respecta a la migración, es preciso hallar fórmulas innovadoras para favorecer la solidaridad social en el contexto cultural, social y político local. Es necesario sensibilizar al valor de la solidaridad social a todos los actores —incluidos los funcionarios, dirigentes, actores privados y proveedores de servicios locales— que sean capaces de generar cambios positivos de inmediato [12]. Se debe insistir en elaboración de políticas participativas destinadas a promover la tolerancia social y la confianza y el respeto mutuos. (A/HRC/32/50, párr. 74)

Una de las estrategias complementarias de comprobados resultados positivos para la adopción y aplicación, a nivel nacional, de las normas internacionales pertinentes, en particular las que reconocen y amparan los derechos de las minorías, incluidos los no nacionales [13], es la formación en derechos humanos impartida a los funcionarios de justicia, las fuerzas del orden, los interlocutores sociales y los educadores [14]. Esta formación deberá centrarse especialmente en la no discriminación y la igualdad de derechos para todos.

En muchos Estados, la xenofobia se asienta en estructuras legales y judiciales discriminatorias. Cada Estado debe garantizar legislaciones que permitan el desarrollo integral de cada migrantes, así como su integración en la vida laboral y social. En este sentido, es importante que se implementen leyes y regulaciones que protejan a los migrantes y sus familias de la discriminación y el abuso. Se deben eliminar las normas que desconozcan derechos adquiridos, que pueden llegar a la quita de la nacionalidad de una persona, por el vencimiento del estatus migratorio. Asimismo, no pueden existir normas que transfieran la condición migratoria de padres y madres a hijos e hijas cuando estos hayan nacido en los países de acogida.

Por último, las normas de “repatriación”, “devolución” o “expulsión” deben estar adecuadas a los estándares internacionales y caracterizarse por un trato digno y humano, donde se garantice un debido proceso, evitando división familiar, redadas migratorias indiscriminadas y masivas que pongan en riesgo las personas migrantes o a sus familias. Siempre recordando que los retornos forzados deben ser siempre una medida de último recurso y únicamente después de que haya tenido lugar un proceso justo y eficiente que garantice todas las salvaguardias legales [15]. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes “el principio de no devolución se aplica también a los casos de devolución a situaciones de privación socioeconómica, es decir, la devolución no debe llevarse a cabo en los casos en que con ella se ponga en peligro el derecho a la salud de la persona a cuya devolución se procede) [16]

6) Los medios de comunicación tienen un papel crucial en la formación de la opinión pública deben ser incentivados a presentar una representación equilibrada y humana de los migrantes, y a evitar la propagación de discursos de odio y xenofobia.

En este sentido, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia recomendó que “deben prepararse campañas en medios de comunicación públicos seleccionados y cursos de formación en los que participen todas las partes interesadas, a fin de sensibilizar a la población en general en los principios de igualdad y no discriminación, así como en la lucha contra el racismo y los prejuicios en la vida cotidiana. En el marco de estas campañas de comunicación, deberían darse a conocer especialmente las contribuciones positivas de los grupos vulnerables al bienestar económico y social, así como los efectos globales negativos de la discriminación y la marginación” [17].

7) La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece que los Estados se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley en el goce del derecho a la educación (art. 5).

Es preciso emprender simultáneamente reformas institucionales, políticas, reglamentarias y sociales para combatir la xenofobia. De acuerdo con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, estas reformas solo serán viables cuando “se incentive política y socialmente la solidaridad por medio de espacios y oportunidades para el desarrollo de intereses superpuestos y simultáneos” [18]. Este proceso debe basarse en la educación en derechos humanos, mediante herramientas innovadoras, tales como los diálogos entre los jóvenes sobre la migración, la inclusión social y la diversidad [19].

11) Se ha dicho que las divisiones derivadas de la creación de sistemas políticos modernos son una posible causa de la xenofobia [20]. Otros Procedimientos Especiales de Naciones Unidas han reconocido que los partidos y dirigentes políticos han mostrado una creciente y preocupante tolerancia hacia los mensajes etnonacionalistas de odio e intolerancia en sus plataformas políticas [21]. Estos mensajes se valen de la utilización de la preocupación legítima de parte de la sociedad por la economía o a la seguridad nacional para justificar en chivos expiatorios como son los migrantes, cualquier restricción punitiva a los derechos humanos.

Aunque 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[22], la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia advierte que “los dirigentes políticos y partidos oportunistas propagan 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 [23].

La Relatora también advierte que la propagación de la ideología racista de extrema derecha no es el único discurso que debe combatirse. De acuerdo con esta, existen 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 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” [24]. Y, en consecuencia, determinó que “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” [25].

Por último, algunas corrientes políticas han recurrido a los ideales de “homogeneidad cultural” que hacen de los demás “amenazas intrínsecas”, sobre las que basan sus políticas de exclusión, rechazo y expulsión de “foráneos” [26].

[1] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 26

[2] Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), International Migration, Racism Discrimination and Xenophobia (2001).

[3] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 28

[4] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 28

[5] Declaración y Programa de Acción de Durban, párr. 16

[6] Declaración y Programa de Acción de Durban, párr. 18.

[7] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 31

[8] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 68

[9] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 71

[10] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 71

[11] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 73

[12] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 74

[13] OIT, OIM, ACNUDH, International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia (2001).

[14] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 776

[15] Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/38/41, 4 de mayo de 2018, párr. 89

[16] Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/38/41, 4 de mayo de 2018, párr. 20

[17] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 76

[19] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 36

[20] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 41

[21] Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/38/52, 25 de abril de 2018, párr. 40

[22] A/69/302, párrs. 20, 25 y 98.

[23] Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/38/52, 25 de abril de 2018, párr. 62

[24] Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/38/52, 25 de abril de 2018, párr. 63

[25] Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/38/52, 25 de abril de 2018, párr. 65

[26] Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/32/50, 13 de mayo de 2016, párr. 41