



Asamblea General

Distr. general
20 de abril de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

29º período de sesiones

Tema 9 de la agenda

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

Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere

Resumen

La utilización de perfiles raciales y étnicos, definida como el recurso del personal de las fuerzas del orden, de seguridad y de control fronterizo a criterios de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico como base para someter a las personas a registros detallados, controles de identidad e investigaciones, o para determinar si una persona realiza una actividad delictiva, es desde hace tiempo un problema persistente y muy extendido en las actividades de las fuerzas del orden, que a menudo ha surgido en relación con las políticas de seguridad nacional e inmigración. A menudo la utilización de perfiles raciales y étnicos exacerba la discriminación que ya sufren algunas personas a causa de su origen étnico o su pertenencia a una minoría y sigue suponiendo un grave obstáculo para la realización de los derechos de diversos grupos raciales, étnicos y religiosos en todo el mundo.

En el presente informe, el Relator Especial examina los contextos que han dado lugar a la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden y ofrece un panorama general de las distintas manifestaciones de este fenómeno en los organismos encargados de hacer cumplir la ley. El Relator Especial examina los marcos legales, normativos y reglamentarios que prohíben la utilización de perfiles raciales y étnicos, así como las políticas y leyes aprobadas en los planos internacional, regional y nacional, y a continuación presenta diferentes ejemplos de buenas prácticas que se han puesto en marcha para combatir y eliminar ese fenómeno.

GE.15-08004 (S) 120515 120515



* 1 5 0 8 0 0 4 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. Actividades del Relator Especial.....	6–11	4
A. Visitas a los países	6–8	4
B. Otras actividades.....	9–11	4
III. Utilización de perfiles raciales y étnicos en los organismos encargados de hacer cumplir la ley.....	12–62	5
A. Contexto.....	12–15	5
B. Manifestaciones de la utilización de perfiles raciales y étnicos en los organismos encargados de hacer cumplir la ley.....	16–24	6
C. Marcos jurídicos, normativos y reglamentarios que prohíben la discriminación por perfiles raciales y étnicos, y medidas, políticas y leyes similares aprobadas en los planos internacional, regional y nacional.....	25–42	9
D. Ejemplos de iniciativas adoptadas a nivel nacional para combatir y contrarrestar la utilización de perfiles raciales y étnicos	43–62	14
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	63–75	20

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 25/32 del Consejo de Derechos Humanos. Se basa en un informe del anterior titular del mandato (A/HRC/15/53), en la que el entonces Relator Especial examinó, entre otras cuestiones, la cuestión de la caracterización racial por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y expresó su preocupación por las personas pertenecientes a grupos minoritarios o de familias migrantes que asiduamente son objeto de interpelación y registro, interrogatorios y detenciones por agentes de la policía y funcionarios de inmigración, de forma discriminatoria, sobre la base de su supuesta filiación étnica o religiosa. También se basa en los informes sobre las visitas a países (A/HRC/20/33/Add.1 y A/HRC/23/56/Add.2) y tiene en cuenta los últimos acontecimientos y la información reunida, en particular mediante una reunión de expertos y en otras investigaciones sobre el fenómeno.

2. Comúnmente se entiende por utilización de perfiles raciales y étnicos el recurso de los agentes de las fuerzas del orden, de seguridad y de control fronterizo a criterios basados en la raza, el color de la piel, la ascendencia o el origen nacional o étnico como motivo para someter a personas a registros detallados, controles de identidad e investigaciones, o para determinar si realizan actividades delictivas. La utilización de perfiles raciales y étnicos ha sido un problema persistente y muy extendido en las actividades de las fuerzas del orden, y a menudo ha surgido en relación con las políticas de seguridad nacional e inmigración. Los agentes de policía e inmigración y los funcionarios de prisiones a menudo toman como blanco de sus controles a ciertos grupos étnicos, religiosos o raciales. Se ha informado de que desde el 11 de septiembre de 2001, en los Estados Unidos de América y otros países nuevas pautas y contextos de actuaciones policiales sesgadas por motivos étnicos y raciales han venido afectando a un número cada vez mayor de personas y grupos minoritarios. En Europa se afirma que las fuerzas del orden han estado centrando sus controles en grupos análogos, especialmente desde la reciente crisis económica. También se ha denunciado la utilización de perfiles raciales y étnicos en otras partes del mundo, como África, Asia y Oriente Medio. Por todo ello, este fenómeno puede exacerbar la discriminación que ya sufren algunas personas debido a su origen étnico o su pertenencia a una minoría.

3. El Relator Especial tiene el mandato, con arreglo a la resolución 7/34 del Consejo de Derechos Humanos, de 28 de marzo de 2008, de examinar la práctica del establecimiento de perfiles raciales y su relación con la lucha contra el terrorismo. Los sucesivos titulares del mandato han abordado esta cuestión en sus visitas a los países y en comunicaciones a los Estados Miembros. El actual Relator Especial destacó la cuestión de la utilización de perfiles raciales en la actuación de las fuerzas del orden en el informe de la visita a un país que presentó al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/23/56/Add.2). En diversos informes, el Relator Especial ha puesto de relieve los nuevos contextos que tienen un efecto agravante del fenómeno y ha instado a los Estados a que adopten medidas amplias y urgentes para combatirlo.

4. Se han adoptado importantes medidas en los planos internacional, regional y nacional para abordar el problema de la utilización de perfiles raciales y étnicos, que van desde la elaboración de un marco jurídico internacional, pasando por evaluaciones periódicas de los Estados por parte de los mecanismos regionales y de las Naciones Unidas, hasta la promulgación y el fortalecimiento de los procesos legislativos y de justicia penal en el plano nacional, a fin de mejorar la recopilación de datos y la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Con todo, la utilización de perfiles raciales y étnicos ha persistido y sigue constituyendo un grave obstáculo para la realización de los derechos de las personas de algunos grupos raciales, étnicos y religiosos en todo el mundo, en particular en el contexto de las medidas contemporáneas contra el terrorismo.

5. En el presente informe, el Relator Especial resume sus actividades, examina el contexto que ha dado lugar a la utilización de perfiles raciales y étnicos, y ofrece un panorama general de las distintas manifestaciones de la utilización de perfiles raciales y étnicos por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, como la policía, los organismos de inmigración y otras entidades de seguridad. A continuación ofrece un panorama general de los marcos jurídicos, normativos y reglamentarios que prohíben la utilización de perfiles raciales y de las políticas y leyes pertinentes que se han adoptado en los planos internacional, regional y nacional, antes de presentar diferentes ejemplos de buenas prácticas que se han iniciado y aplicado para combatir la utilización de perfiles raciales en la aplicación de la ley, en las organizaciones internacionales y regionales, los gobiernos, los propios organismos encargados de hacer cumplir la ley y la sociedad civil. En la sección IV figuran las conclusiones y recomendaciones.

II. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a los países

6. El Relator Especial manifiesta su agradecimiento al Gobierno de Grecia y acoge con agrado el acuerdo sobre las fechas de su visita en mayo de 2015. También espera recibir una respuesta positiva a su solicitud de realizar visitas a la Argentina y Sudáfrica antes del final de 2015.

7. El Relator Especial renovó sus solicitudes de visita a Fiji, la India, el Japón y Tailandia; en el momento de prepararse el presente informe, estaba a la espera de las correspondientes invitaciones.

8. El Relator Especial visitó la República de Corea del 29 de septiembre al 6 de octubre de 2014 (véase A/HRC/29/46/Add.1). Expresa su agradecimiento al Gobierno por su cooperación y apertura en la preparación y la realización de la visita.

B. Otras actividades

9. El Relator Especial fue el orador principal en una mesa redonda sobre la utilización de perfiles raciales y étnicos en las operaciones policiales de interceptación y registro, organizada por el Organismo Federal de Lucha Contra la Discriminación de Alemania y celebrada el 16 de junio de 2014 en Berlín. El evento congregó a expertos internacionales y académicos que debatieron sobre los problemas y las buenas prácticas en Europa a este respecto.

10. Coincidiendo con el 26º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el 26 de junio de 2014 el Relator Especial celebró un evento paralelo sobre el racismo en Internet y las redes sociales, en el que participaron el Secretario Ejecutivo de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, el Vicepresidente de la Comisión Federal contra el Racismo, de Suiza, y un representante de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (A/HRC/26/49).

11. Los días 24 y 25 de marzo de 2015 el Relator Especial fue invitado como ponente a una mesa redonda de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) titulada "Lucha contra el racismo y la discriminación: historia, memoria y desafíos contemporáneos", celebrada para conmemorar el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, en la sede de la UNESCO en París. En la mesa redonda se examinó la utilización de archivos relativos a la trata de esclavos para la preservación de la memoria histórica y para la concienciación y la educación.

III. Utilización de perfiles raciales y étnicos en los organismos encargados de hacer cumplir la ley

A. Contexto

12. La cuestión de la utilización de perfiles raciales en la actuación de las fuerzas del orden preocupa a este mandato desde hace tiempo. En un informe al Consejo de Derechos Humanos sobre las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular sobre las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones, el entonces Relator Especial puso de relieve algunos casos de caracterización racial y étnica negativa y destacó su preocupación por las personas pertenecientes a grupos minoritarios o de familias migrantes que eran asiduamente sometidas a interceptaciones y registros, interrogatorios y detenciones de forma discriminatoria por agentes del orden y de inmigración, únicamente sobre la base de su presunta filiación étnica o religiosa. Exhortó a los Estados a abstenerse de recurrir a esas prácticas, que son discriminatorias y están prohibidas por el derecho internacional (A/HRC/15/53 y Corr.1).

13. El actual Relator Especial ha puesto de relieve en varios informes el problema persistente de la utilización de perfiles raciales y étnicos. En particular, y con respecto a la lucha contra el terrorismo, ha observado que los migrantes y los grupos minoritarios son especialmente vulnerables a estas prácticas de las fuerzas del orden, y que la crisis económica mundial no ha hecho sino agravar la discriminación que ya estaba teniendo lugar. El Relator Especial ha seguido recibiendo informes sobre la utilización de perfiles raciales y étnicos en todo el mundo, lo que pone de manifiesto la persistencia del problema en las actividades ordinarias de las fuerzas encargadas de aplicar la ley, y no solamente en la esfera de la lucha contra el terrorismo.

14. El presente informe tiene por objeto poner de relieve la persistencia de esas violaciones del derecho internacional y proponer medidas para abordar el problema de la utilización de perfiles raciales y étnicos. En el informe, el Relator Especial ilustra algunas manifestaciones de este fenómeno entre distintos organismos encargados de hacer cumplir la ley en diversas partes del mundo. Examina la legislación y las normas aplicables en los planos internacional, regional y nacional, y ofrece algunos ejemplos de buenas prácticas que han sido aplicadas por gobiernos y autoridades locales, así como por agentes de la sociedad civil.

15. El informe se basa en la labor realizada por los anteriores titulares del mandato, en estudios e informes de titulares de mandatos de otros procedimientos especiales, y en estudios anteriores del actual Relator Especial. Con el fin de examinar las diferentes manifestaciones de la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden y las buenas prácticas existentes, el Relator Especial celebró una reunión de expertos, en colaboración con la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Los Ángeles, los días 11 y 12 de noviembre de 2014, que congregó a muy diversos expertos, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Se celebraron debates sobre las tendencias fundamentales de las diferentes manifestaciones de la utilización de perfiles raciales y étnicos en las actividades de la policía, en los centros de inmigración y las fronteras y en los centros de detención, sobre la impunidad y la falta de rendición de cuentas por esos actos cometidos por agentes del orden y sobre la necesidad de reunir y analizar datos desglosados para documentar esas manifestaciones y la necesidad de proponer otros métodos de aplicación de la ley. Se intercambiaron opiniones acerca de las medidas jurídicas y normativas fundamentales que se habían adoptado en los planos internacional, regional y nacional, y sobre algunas buenas prácticas en materia de lucha

contra el uso de perfiles raciales y étnicos que habían aplicado Estados, organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y el sector privado. Algunas de esas prácticas se han incluido en el presente informe. El Relator Especial expresa su agradecimiento a la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Los Ángeles por su asistencia para lograr el fructífero resultado que tuvo la reunión de expertos.

B. Manifestaciones de la utilización de perfiles raciales y étnicos en los organismos encargados de hacer cumplir la ley

16. Los agentes de policía y de inmigración y los funcionarios de prisiones a menudo actúan basándose en perfiles raciales y étnicos, en muchas formas distintas y perniciosas. También puede suceder que las políticas oficiales faciliten prácticas discrecionales que permiten que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley dirijan selectivamente sus actuaciones hacia grupos o personas basándose en el color de su piel, en su vestimenta, en su vello facial o en el idioma que hablan. A veces también existe un sesgo implícito que motiva la utilización de criterios raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden. Aunque algunos estudios han demostrado la ineficacia de la utilización de perfiles raciales y étnica, los funcionarios siguen recurriendo a esa práctica¹. Una de sus manifestaciones es la práctica de la interceptación y cacheo o la interceptación e identificación especialmente dirigidas contra minorías. Esta práctica tiene como resultado un número desproporcionadamente alto de actuaciones contra esas poblaciones a menudo vulnerables². Por ejemplo, en un Estado del Pacífico Meridional, los varones negros eran objeto de contactos sobre el terreno por agentes de policía con una frecuencia 2,4 veces superior a la que correspondería con arreglo a su representación en la población en general³. En Europa, las comunidades romaníes son víctimas de niveles desiguales de controles de identidad; en algunos casos, la policía intercepta por la calle a viandantes romaníes con una frecuencia 3 veces mayor que a los viandantes no romaníes⁴. En un estado de los Estados Unidos de América, a pesar de constituir apenas el 24% de la población, las personas afrodescendientes eran objeto del 63,3% de las interceptaciones de civiles por la policía⁵.

17. Además, la policía puede centrar desproporcionadamente sus actuaciones en ciertos grupos minoritarios en los controles de tráfico. En un estado de los Estados Unidos de América, los observadores han documentado que la policía hace parar a los conductores de manera desigual basándose en su aspecto físico⁶. Los observadores no encontraron ninguna diferencia estadísticamente significativa en el comportamiento al volante; sin embargo, el

¹ Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (Nueva York, 2006), disponible en http://www.lamberthconsulting.com/uploads/Ethnic_Profiling.pdf; y American Civil Liberties Union Foundation of Massachusetts, *Black, Brown and Targeted: A Report on Boston Police Department Street Encounters from 2007-2010* (ACLU Racial Justice Program, 2014).

² Rachel Neild y otros, *Ethnic profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory* (Nueva York, Open Society Institute, 2009), disponible en http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090526.pdf.

³ Centro Jurídico Comunitario de Flemington y Kensington, resumen de los primeros informes de Gordon y Henstridge.

⁴ Open Society Institute, *I Can Stop and Search Whoever I Want: Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary, and Spain* (Nueva York, 2007), disponible en http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20070419.pdf.

⁵ Rachel Neild y otros, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*; y American Civil Liberties Union Foundation of Massachusetts, *Black, Brown and Targeted: A Report on Boston Police Department Street Encounters from 2007-2010*.

⁶ Amy Farrell y otros, "Massachusetts racial and gender profiling final report: executive summary", Institute on Race and Justice (2004), disponible en http://iris.lib.neu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=race_justice_pubs.

73,2% de los conductores a los que se interceptó y se detuvo eran afrodescendientes, aun cuando esas personas representan solo el 13,5% del total de conductores y pasajeros⁷. Otro informe concluyó que, en un municipio donde este grupo representaba el 67% de la población, el 85% de los conductores de automóviles interceptados por la policía eran de este grupo, al igual que el 90% de las personas citadas ante el juez y el 93% de los detenidos; además, el uso de la fuerza por los agentes de policía estuvo, en el 88% de los casos, dirigido contra personas afrodescendientes. Del mismo modo, en el sistema judicial en la misma ciudad, pertenecían a este grupo el 95% de las personas condenadas por delitos en la vía pública y el 92% de los delitos de alteración del orden público⁸.

18. Otra manifestación conexas de la utilización de perfiles raciales y étnicos se produce cuando los funcionarios realizan comprobaciones de identidad, aparentemente para hacer frente a la inmigración irregular. En este tipo de interpellaciones, los agentes de policía o de inmigración ordenan la exhibición de documentos de identidad para comprobar la situación en materia de residencia en el país. Las autoridades recurren a los controles de identidad para dirigir selectivamente sus actuaciones hacia esas personas e interceptar y detener a los solicitantes de asilo⁹. En Europa, las autoridades interceptan con mayor frecuencia a los varones de origen africano y de Oriente Medio y de otras poblaciones minoritarias basándose en su aspecto físico. Un estudio realizado en un Estado de Europa Oriental mostró que la policía intervenía de forma desproporcionada contra las personas de aspecto no eslavo en el metro¹⁰. También se han producido casos en que agentes del orden han centrado sus actuaciones en personas basándose en su religión y han practicado comprobaciones de identidad en masa en el exterior de las mezquitas¹¹.

19. Otra manifestación de la utilización de perfiles raciales y étnicos es el aumento del uso de la fuerza contra las poblaciones minoritarias por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹². En un Estado de América Latina, las personas afrodescendientes eran sometidas a una fuerza letal por la policía con una frecuencia dos veces superior a su representación general en la población¹³. En ese país, la policía a menudo actúa con fuerza letal contra comunidades minoritarias, a menudo basándose en el argumento del control de disturbios entre esas comunidades y la población nativa.

20. Las actuaciones basadas en perfiles raciales y étnicos en el contexto de la inmigración tienen lugar en los puntos de entrada en los Estados: puestos fronterizos oficiales y nudos de comunicaciones como aeropuertos, estaciones de ferrocarril y estaciones de autobuses. En esos lugares, los organismos de fronteras y aduanas obligan a determinadas personas o grupos a someterse a controles de seguridad y entrevistas adicionales. A menudo estas personas son el blanco de la actuación de los funcionarios por la relación entre la situación en materia de inmigración y la nacionalidad, la raza o el origen étnico. Las medidas de seguridad y las políticas de vigilancia promulgadas en relación con

⁷ John C. Lamberth, "Data collection and benchmarking of the Bias Policing Project" (Lamberth Consulting, 2006).

⁸ Departamento de Justicia de los Estados Unidos, División de Derechos Civiles, "Investigation of the Ferguson Police Department", disponible en www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report_1.pdf.

⁹ Aida Alami, "African migrants in Morocco tell of abuse", *New York Times*, 28 de noviembre de 2012. Disponible en www.nytimes.com/2012/11/29/world/middleeast/african-migrants-in-morocco-tell-of-abuse.html?pagewanted=all&_r=1 & Nov 28, 2012.

¹⁰ Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*.

¹¹ Rachel Neild y otros, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*.

¹² Robert Chanin y otros, "Restoring a national consensus: the need to end racial profiling in America", The Leadership Conference (2011).

¹³ Ignacio Cano, "Racial bias in police use of lethal force in Brazil", *Police Practice and Research: An International Journal* (2010).

la lucha contra el terrorismo también motivan el recurso a los perfiles raciales y étnicos. De hecho, Estados de todo el mundo han regularizado estos procesos de tal modo que se han convertido en elementos permanentes de los sistemas de inmigración¹⁴.

21. Dentro de los Estados, las autoridades nacionales y locales utilizan perfiles raciales y étnicos en su aplicación de las normas de inmigración (A/HRC/17/33/Add.4). En algunos Estados federales, los acuerdos entre el gobierno central y los organismos de policía locales conducen a que se delegue excesiva autoridad en la primera línea del proceso en personas con probabilidades de aplicar perfiles, una situación en que funcionarios que no son de inmigración se ocupan directamente de aplicar la política de inmigración. Además, las provincias y los municipios han promulgado políticas encaminadas a complementar la legislación federal. En ambas situaciones, las facultades discrecionales dan pie a la utilización de perfiles en las fases de interceptación, detención, investigación y enjuiciamiento¹⁵.

22. La utilización de perfiles en los procesos de inmigración también limita la capacidad de las víctimas para viajar. Por ejemplo, la negativa de los Estados a emitir documentos de registro del nacimiento y de identidad a los miembros de determinados grupos étnicos obstaculiza la circulación de personas a través de las fronteras y su acceso a prestaciones del Estado (A/69/398). En ocasiones los Estados permiten o facilitan el uso de perfiles raciales y étnicos por agentes privados. Un Estado de Oriente Medio presuntamente restringe la circulación de viajeros de determinada etnia, incluso de aquellos que son sus propios ciudadanos. Además, permite al parecer que una línea aérea someta a este grupo a amplios procedimientos de registro (A/HRC/25/67). La utilización de perfiles por agentes tanto privados como gubernamentales también puede verse facilitada por la tecnología. Algunas empresas han elaborado programas informáticos para elaborar "perfiles de riesgo" que venden a los organismos encargados de hacer cumplir la ley para que los utilicen en los puestos de control fronterizo y en las bases de datos penales. Ello ha suscitado la preocupación de que la utilización de perfiles pueda llegar a institucionalizarse¹⁶.

23. La utilización de perfiles raciales y étnicos también se manifiesta en la amplia discrecionalidad que se concede a los sistemas de justicia penal de los Estados. Varios estudios han observado una fuerte correlación entre la condición de minoría y la mayor dureza de las condenas¹⁷. Según los datos procedentes de algunos Estados, las investigaciones penales se ven afectadas por un sesgo implícito, por ejemplo el estereotipo de que las personas de color son violentas.

24. Los altos niveles de discrecionalidad en los sistemas de justicia penal de los Estados facilitan la utilización de perfiles raciales y étnicos y dan lugar a una representación desproporcionada de las minorías en los centros de detención¹⁸. En 2014, el 60% de las personas encarceladas en un estado de los Estados Unidos de América eran miembros de minorías raciales y étnicas¹⁹. Además, varios estados han puesto en marcha campañas para luchar contra el uso de drogas. Esas campañas han dado lugar a una representación

¹⁴ Rachel Neild y otros, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*.

¹⁵ Hiroshi Motomura, *Immigration Outside the Law* (Oxford University Press, 2014).

¹⁶ Frank Gardner, "Risk profiling software tackles the terrorist threat", BBC news website, 21 de noviembre de 2012, disponible en <http://m.bbc.com/news/technology-20412478>.

¹⁷ William T. Pizzi, Irene V. Blair y Charles M. Judd, "Discrimination in sentencing on the basis of Afrocentric features", *Michigan Journal of Race and Law*, vol. 10 (2005), pág. 327.

¹⁸ Angela Y. Davis y Dylan Rodríguez, "The challenge of prison abolition: a conversation", *Social Justice*, vol. 27 (2000), pág. 212.

¹⁹ Christina R. Rivers, "Civil death and the execution of democracy: black political power in the 'New Jim Crow' era of mass incarceration", National Conference of Black Political Scientists (Wilmington, 2014), disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2404105.

gravemente desproporcionada de las minorías en la composición de la población carcelaria²⁰. Por ejemplo, en un estudio realizado en un estado de los Estados Unidos se llegó a la conclusión de que los hombres de ascendencia africana tenían una probabilidad casi 12 veces mayor de ser enviados a prisión por un delito relacionado con drogas que otros hombres, a pesar de los estudios que muestran que ambos grupos utilizaban y vendían drogas con más o menos la misma frecuencia²¹.

C. Marcos jurídicos, normativos y reglamentarios que prohíben la discriminación por perfiles raciales y étnicos, y medidas, políticas y leyes similares aprobadas en los planos internacional, regional y nacional

25. En respuesta a las manifestaciones del fenómeno descrito, el Relator Especial recuerda que las organizaciones internacionales y regionales y los Estados han adoptado una variedad de leyes e instrumentos para combatir y prohibir la utilización de perfiles raciales y étnicos.

1. Marcos jurídicos, normativos y reglamentarios internacionales

26. La utilización de perfiles raciales y étnicos está prohibida en el derecho internacional de los derechos humanos y es contraria a diversas disposiciones como el derecho a no ser sometido a discriminación racial, el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a la libertad y la seguridad personales y el derecho a la presunción de inocencia. Más concretamente, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial prohíbe, en sus artículos 2, 4, 5 y 7, la utilización de perfiles raciales. Por otra parte, la disposición general sobre la igualdad del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 26) y otras garantías específicas en él contenidas prohíben la discriminación racial en relación con "el derecho a la libertad y a la seguridad personales", "el arresto o la detención arbitrarios", y la privación de libertad "salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en esta" (art. 9, párr. 1)).

27. El Relator Especial recuerda que varios mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han abordado la cuestión de la utilización de perfiles raciales y étnicos en las prácticas policiales, en los controles de inmigración y de fronteras y en los centros de detención. Más concretamente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha dejado claro que la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial prohíbe a los Estados partes las prácticas basadas en perfiles en función de la raza o el origen étnico. En su recomendación general N° 13 (1993) relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos, el Comité recordó las disposiciones del artículo 2 de la Convención, que exigen a los Estados partes que aseguren que todas las autoridades públicas e instituciones públicas se abstengan de todo acto de discriminación racial, y el compromiso de los Estados partes a garantizar a toda persona los derechos enumerados en el artículo 5 de la Convención, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico. El Comité también explicó que el cumplimiento de esas obligaciones depende mucho de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, que deben estar adecuadamente

²⁰ James Austin y otros, "The use of incarceration in the United States", *Critical Criminology*, vol. 10 (2001), págs. 17 a 41 (2001); y Frank Rudy Cooper, "The un-balanced Fourth Amendment: a cultural study of the drug war, racial profiling and Arvizu", *Villanova Law Review*, vol. 47 (2002), pág. 851.

²¹ Marc Mauer y David Cole, "Five myths about incarceration", *Washington Post*, 17 de junio de 2011, disponible en http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-incarceration/2011/06/13/AGfIWvYH_story.html.

informados de las obligaciones contraídas por sus Estados y del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (véase la resolución 34/169 de la Asamblea General, anexo).

28. Además, el Comité reiteró su posición en relación con la utilización de perfiles raciales y étnicos en su recomendación general N° 31 sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. El Comité recomendó que los Estados deberían adoptar las medidas necesarias para impedir los interrogatorios, las detenciones y los cacheos basados exclusivamente en el aspecto físico del individuo o cualquier otra categorización que pueda hacerle particularmente sospechoso. Concretamente, los agentes del Estado pertinentes incluyen al personal de la policía, personal de las fuerzas armadas o funcionarios de aduanas, aeropuertos, instituciones penitenciarias o servicios sociales, médicos y psiquiátricos. El Comité ha aplicado directamente esas recomendaciones sobre la utilización de perfiles raciales y étnicos a sus evaluaciones sobre cada uno de los Estados partes.

29. El Comité de Derechos Humanos concluyó en 2009 que un caso de utilización de perfiles raciales en el contexto del control de la inmigración fue constitutivo de discriminación. En ese caso particular, en el que se valoraban concretamente los controles de identidad con fines de inmigración a la luz de los artículos 2, párrafo 3, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité consideró que:

es legítimo efectuar controles de identidad de manera general con fines de protección de la seguridad ciudadana y de prevención del delito o con miras a controlar la inmigración ilegal. Ahora bien, cuando las autoridades efectúan dichos controles las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que solo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. Lo contrario no solo afectaría negativamente la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial²².

30. Otros mecanismos de las Naciones Unidas también han afirmado las obligaciones de los Estados de eliminar la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación de sus agentes. En la Declaración y Programa de Acción de Durban, explícitamente se exhortó a los Estados a que elaboren, apliquen y hagan cumplir medidas eficaces para eliminar este fenómeno²³. El Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal periódicamente ha recordado a los Estados sus obligaciones de luchar contra el uso de perfiles raciales y étnicos. En 2007, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes dedicó su sexto período de sesiones a esta cuestión y aprobó la definición de la práctica que se esboza en la Declaración y Programa de Acción de Durban. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo también señaló esta cuestión en el contexto de los "perfiles terroristas" (A/HRC/13/37).

²² Comunicación N° 1493/2006, *Rosalind Williams Lecraft c. España*, dictamen aprobado el 27 de julio de 2009.

²³ Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, párr. 72.

31. Por último, en el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia²⁴, como resultado de la colaboración de varios titulares de mandatos de procedimientos especiales se recomendó que los Estados aumenten su participación en iniciativas amplias para combatir los estereotipos negativos y la discriminación contra las personas y las comunidades, sobre la base de su nacionalidad, etnia, religión o sus creencias.

2. Marcos jurídicos, normativos y reglamentarios regionales

32. En lo que respecta a Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos no contiene disposiciones explícitas relativas al uso de perfiles raciales y étnicos. Sin embargo, una serie de derechos protegidos por la Convención son pertinentes para formular argumentos jurídicos y reclamaciones relativas a esa práctica, en particular las disposiciones como el derecho a la libertad y a la seguridad (art. 5), el derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 8), el derecho a un recurso efectivo (art. 13) y la prohibición de la discriminación (art. 14). Además, hay dos protocolos pertinentes del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prevén la libertad de circulación (Protocolo N° 4) y una prohibición general de la discriminación (Protocolo N° 12)²⁵.

33. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado sobre una solicitud relativa a la utilización de perfiles raciales. Concluyó que la práctica constituía discriminación ilícita²⁶.

34. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, establecida en 1993 por el Consejo de Europa, subrayó en su recomendación de política general N° 11 sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la policía que la actuación policial en función de perfiles raciales y étnicos no constituía una respuesta aceptable o válida a los desafíos de la realidad cotidiana de la lucha contra el delito, incluido el terrorismo. La Comisión destacó que la utilización de perfiles raciales y étnicos es una forma de discriminación racial, y, por lo tanto, constituye una violación de los derechos humanos, refuerza los estereotipos y carece de eficacia, lo que conduce a una menor seguridad de las personas (párr. 25). Por otra parte, la Comisión ha publicado cuatro recomendaciones concretas destinadas a los miembros de la Unión Europea sobre esta cuestión, a saber, que los Estados miembros deben definir claramente y prohibir por ley la aplicación de perfiles raciales y étnicos en la actuación de los agentes del Estado (párr. 1); llevar a cabo investigaciones sobre las prácticas policiales basadas en estereotipos raciales y supervisar las actividades de la policía con el fin de detectar esas prácticas, entre otras cosas mediante la recopilación de datos desglosados por motivos como el origen nacional o étnico, el idioma, la religión y la nacionalidad con respecto a las actividades policiales pertinentes (párr. 2); introducir una norma de sospecha razonable, con arreglo a la cual las facultades relativas a las actividades de control, vigilancia o investigación solo pueden ejercerse sobre la base de una sospecha fundada en criterios objetivos (párr. 3), y capacitar a la policía sobre la cuestión de utilización de perfiles raciales y la aplicación de la norma de la sospecha razonable (párr. 4).

²⁴ Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Conclusiones y recomendaciones de los cuatro talleres regionales de expertos organizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2011, y aprobadas por los expertos en Rabat el 5 de octubre de 2012. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

²⁵ Open Society Justice Initiative, *Case Digests, International Standards on Ethnic Profiling: Standards and Decisions from the European Systems* (2013).

²⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Timishev v. Russia*, demandas N°s 55762/00 y 55974/00, sentencia de 13 de diciembre de 2013.

35. El Comisario del Consejo de Europa para los Derechos Humanos ha condenado sistemáticamente la práctica de la actuación policial basada en perfiles raciales y étnicos y ha declarado que constituye una posible violación del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Comisario ha advertido contra la premisa en que se basa la utilización de perfiles terroristas y ha denunciado el gran número de personas inocentes que han sido hostigadas como resultado de esta práctica. El Comisario también ha puesto en tela de juicio la eficacia y los resultados de la práctica, ha advertido contra sus efectos perjudiciales en las relaciones entre la policía y la comunidad, y ha recomendado que se elaboren métodos eficaces para la práctica policial basados en el comportamiento individual o en la información acumulada o en ambas cosas a la vez. El Comisario ha afirmado también que las operaciones de interceptación y registro basadas en motivos étnicos o religiosos son contraproducentes y vulneran las normas de derechos humanos. Ha pedido que se establezca una norma de sospecha razonable como base para las actuaciones de interceptación y registro por los agentes del orden. Por último, el Comisario ha denunciado las prácticas de utilización de perfiles raciales contra los romaníes, incluidas bases de datos especiales (datos biométricos), redadas policiales y controles discriminatorios en las fronteras, así como niveles desproporcionados de casos de interceptación y registro; ha hecho un llamamiento para que se ponga fin a esas prácticas, y ha recomendado que se supervisen las actividades de la policía, en particular mediante la recopilación de datos desglosados²⁷.

36. La Unión Europea ha aprobado un marco jurídico que contiene disposiciones contra la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación de los agentes del Estado, incluso en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por otra parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea contiene disposiciones para garantizar la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación. Además, el 29 de junio de 2000 el Consejo de la Unión Europea adoptó su directiva sobre la igualdad racial, en la que se consagra el principio de igualdad de trato de las personas, con independencia de su origen racial o étnico²⁸.

37. El Relator Especial también observa que el Parlamento Europeo publicó una recomendación sobre la elaboración de perfiles delictivos, en particular en función de la etnia y raza, en la lucha contra el terrorismo, la actuación policial, la inmigración, la política aduanera y el control de fronteras, en la que se indicaba que el uso de perfiles raciales y étnicos da lugar a hondas preocupaciones sobre su compatibilidad con las normas de no discriminación²⁹. El Parlamento Europeo subrayó que la utilización de la etnia, el origen nacional o la religión como factores en las investigaciones policiales debe cumplir los criterios de eficacia, necesidad y proporcionalidad, advirtió de que los perfiles basados en suposiciones estereotipadas pueden exacerbar sentimientos de hostilidad y xenofobia en el público general, y recomendó la adopción de una definición clara de la utilización de perfiles, el uso de estadísticas étnicas anónimas para detectar la discriminación en las prácticas policiales, el establecimiento de salvaguardias sólidas, y mecanismos de reparación eficaces y accesibles para las víctimas de la utilización de perfiles.

38. La Red de la Unión Europea de Expertos Independientes en materia de Derechos Fundamentales emitió en 2006 un dictamen sobre la utilización de perfiles raciales y étnicos en el que recomendaba la adopción de un marco jurídico para prohibir esa práctica,

²⁷ Comisionado del Consejo de Europa para los Derechos Humanos, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012).p. 84.

²⁸ Directiva del Consejo de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico (2000/43/EC).

²⁹ Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 24 de abril de 2009, sobre el problema de la elaboración de perfiles delictivos, en particular en función de la etnia y la raza, en la lucha contra el terrorismo, la actuación policial, la inmigración, la política aduanera y el control de fronteras (2008/2020(INI)).

en la medida en que factores como la raza, el origen étnico, la religión o el origen nacional no deben utilizarse como indicadores de comportamiento delictivo, ni en general ni en el contexto específico de la lucha contra el terrorismo. También recomendó la utilización de estadísticas para poner de manifiesto las actitudes discriminatorias de los organismos encargados de hacer cumplir la ley que practican la utilización de perfiles raciales. La Red recomendó a los Estados que definan con la mayor claridad posible las condiciones en las que las autoridades policiales pueden ejercer facultades discrecionales en esferas como los controles de identidad o los procedimientos de interceptación y registro, y que sancionen todo comportamiento que equivalga a sesgo policial por motivos raciales o étnicos, no solo mediante la aplicación de sanciones penales sino también proporcionando vías de recurso civiles a las víctimas o por medio de sanciones administrativas o disciplinarias³⁰.

39. En 2010, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea publicó un informe amplio sobre la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación policial que hacía referencia a las normas de la Unión Europea relativas a la protección de los datos personales y la no discriminación. La Agencia ha advertido de que las operaciones de interceptación y registro motivadas "exclusiva o principalmente" por criterios relacionados con la raza, el origen étnico o la religión eran constitutivas de discriminación e ilegales. En su informe, la Agencia propuso que las sospechas se basaran en el comportamiento individual (lo que no incluye el aspecto físico) y ha advertido acerca de los efectos perjudiciales de la utilización de perfiles étnicos en las relaciones con la comunidad y sobre la ineficiencia de esa práctica. La Agencia recomendó que los funcionarios recibiesen capacitación sobre la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación policial y que sus operaciones de interceptación y registro fueran supervisadas mediante la recopilación de datos desglosados por origen racial, a condición de que se garantizaran el anonimato y el consentimiento informado³¹.

40. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos tiene por objeto promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en el continente. Este instrumento contiene disposiciones que contribuyen a la prohibición de la utilización de perfiles raciales y étnicos, como los relativos al derecho a no ser sometido a discriminación (art. 2); el derecho a la igualdad ante la ley e igual protección de la ley (art. 3); el derecho a la libertad personal y a la protección contra la detención arbitraria (art. 6), y el derecho a circular libremente (art. 12)³².

41. La Organización de los Estados Americanos dispone de varios instrumentos de derechos humanos para combatir la discriminación. La Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene disposiciones sobre el derecho a la libertad personal (art. 7); el derecho a la intimidad (art. 11); el derecho a la libertad de circulación y la residencia (art. 22), y el derecho a la igualdad ante la ley (art. 24). En 2006, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos estableció un grupo de trabajo encargado de elaborar el proyecto de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, que fue aprobado por la Asamblea General de la Organización el 5 de junio de 2013 y proporciona un marco jurídico unificado para

³⁰ Red de la Unión Europea de Expertos Independientes en materia de Derechos Fundamentales, "Ethnic profiling" (CFR-CDF.Opinion4.2006), 7

³¹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Towards More Effective Policing: Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010), pág. 64.

³² Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Disponible en www.achpr.org/instruments/achpr/ (consultado el 2 de febrero de 2015).

erradicar el racismo y la intolerancia en las Américas, aunque en el momento de redactarse el presente informe aún no había entrado en vigor³³.

42. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos definió en 2009 la utilización de perfiles raciales y étnicos como una táctica adoptada "por supuestas razones de seguridad o protección pública" que "está motivada en estereotipos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores, y no en sospechas objetivas", y que tiende a "singularizar de manera discriminatoria a individuos o grupos con base en la errónea suposición de la propensión de las personas con tales características a la práctica de determinados tipos de delitos"³⁴. Del mismo modo, la Comisión Interamericana, en un informe sobre la situación de las personas afrodescendientes, afirmó que esas personas tenían más probabilidades de ser sospechosas, perseguidas, enjuiciadas y condenadas que el resto de la población. La Comisión ha recibido informes en los que se detalla la detención selectiva de esas personas basándose en perfiles raciales, casos de vigilancia policial injustificada e interacciones negativas con la policía, tasas de detención desproporcionadas, y una representación excesiva en el sistema de justicia penal.

D. Ejemplos de iniciativas adoptadas a nivel nacional para combatir y contrarrestar la utilización de perfiles raciales y étnicos

43. En la sección siguiente el Relator Especial presenta un panorama de diversas iniciativas legislativas, normativas e institucionales que han adoptado los Estados y otras partes interesadas, incluida la sociedad civil, para combatir y poner en tela de juicio la utilización de perfiles raciales y étnicos.

1. Marcos jurídicos nacionales

44. La cuestión de la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden se ha abordado mediante marcos nacionales y diferentes iniciativas como guías y recomendaciones publicadas por los gobiernos. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Ley sobre Relaciones Raciales (Enmienda) de 2000 extendió la prohibición de la discriminación racial al desempeño de las funciones públicas por las autoridades públicas, con inclusión de la policía, el organismo de control de las fronteras y otros departamentos oficiales. La sección 19 B, párrafo 1, de la Ley dispone ahora que "es ilegal que una autoridad pública en el desempeño de sus funciones cometa cualquier acto constitutivo de discriminación"³⁵.

45. También en el Reino Unido, la Ley de Igualdad de 2010 consolida en una sola ley todas las leyes anteriores contra la discriminación y ha establecido un marco jurídico para proteger los derechos individuales y promover la igualdad de oportunidades. La Ley se aplica a todas las organizaciones que prestan un servicio público, incluidos el servicio de policía, los agentes de aduanas e impuestos especiales, los agentes fiscales, los agentes de la salud y la seguridad, las autoridades de inmigración, y el servicio de prisiones y libertad vigilada³⁶. La Ley tiene como objetivo eliminar la discriminación ilícita, el acoso y la victimización y otras conductas prohibidas en virtud de sus disposiciones, con el fin de

³³ Se puede consultar en http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-68_racism.asp.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 26/09 (admisibilidad y fondo), caso 12.440, Wallace de Almeida (Brasil), 20 de marzo de 2009, párr. 143.

³⁵ Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/34/contents>.

³⁶ Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>. La Ley de Igualdad de 2010 se aplica en Inglaterra, Escocia y Gales. Irlanda del Norte cuenta con una legislación independiente.

promover la igualdad de oportunidades para los grupos minoritarios y fomentar las buenas relaciones entre las minorías y el resto de la comunidad.

46. En 2003, el Gobierno de los Estados Unidos emitió una nota de orientación relativa a las interacciones entre las diferentes razas y los funcionarios de los organismos federales encargados de hacer cumplir la ley. Esa nota de orientación, que se actualizó en diciembre de 2014, procede del Departamento de Justicia³⁷ y establece mecanismos para combatir la utilización de perfiles raciales y étnicos en las actividades de aplicación de la ley. En lo que respecta a las decisiones ordinarias o espontáneas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la nota de orientación establece que los funcionarios de los servicios federales del orden no pueden utilizar la raza o la etnia en ningún grado en la descripción de un sospechoso concreto. En la realización de actividades en el marco de una investigación específica, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley federal pueden tener en cuenta la raza y el origen étnico únicamente en la medida en la que: a) se disponga de información fiable; b) la información sea pertinente para el lugar o el intervalo de tiempo; y c) la información vincule a personas de una raza o etnia determinadas con un incidente delictivo, un plan criminal o una organización delictiva concretos. En caso de investigaciones o situaciones de amenaza en relación con la seguridad nacional, sucesos catastróficos o cuestiones de control de fronteras, los agentes federales no pueden tener en cuenta la raza o el origen étnico, salvo en la medida en que lo permiten la Constitución y las leyes. La nota de orientación se aplica únicamente a los organismos federales y no a las autoridades estatales y locales, que desempeñan la gran mayoría de las funciones de aplicación de la ley; sin embargo, la versión actualizada se aplica ahora al Departamento de Seguridad Nacional y las actividades de inteligencia. El Relator Especial manifiesta su satisfacción ante esta versión actualizada y completa y espera que pueda servir como modelo de buenas prácticas para otras autoridades, así como en otros países.

47. En los Estados Unidos de América, los estados y las autoridades locales han promulgado leyes en las que se prohíbe la actuación policial basada en perfiles raciales y se exige la recopilación de datos. En el plano federal, la Ley para Poner Fin a la Utilización de Perfiles Raciales se presentó en el Senado en mayo de 2013; en el momento de redactarse el presente informe, sigue siendo objeto de debate. Esa Ley prohibiría al personal y los organismos encargados de hacer cumplir la ley recurrir a la utilización de perfiles raciales y exigiría a los organismos encargados de hacer cumplir la ley del nivel federal que mantuviesen políticas y procedimientos adecuados para eliminar la utilización de perfiles raciales y étnicos en sus actuaciones y poner fin a las prácticas existentes que actualmente permiten que continúe ese fenómeno. La Ley también requeriría que las entidades de gobierno estatal o local o los consejos tribales solicitaran subvenciones o financiación federal para certificar que mantienen políticas y procedimientos adecuados para eliminar la utilización de perfiles raciales y étnicos en su actuación y que han eliminado esas prácticas³⁸. Por último, la Ley autorizaría al Fiscal General a conceder subvenciones y contratos para la reunión de datos sobre la utilización de perfiles raciales y étnicos y el desarrollo de buenas prácticas y sistemas para eliminar la aplicación de perfiles raciales y étnicos.

48. Con respecto a Suecia, la Ley de Extranjería establece que no puede interceptarse o solicitar la identificación a una persona exclusivamente en razón del color de su piel, su nombre, su idioma u otras características similares. En ese sentido, hay normas y orientaciones que dan a los agentes instrucciones claras respecto de los usos admisibles e

³⁷ Disponible en <http://csgjusticecenter.org/law-enforcement/publications/guidance-for-federal-law-enforcement-agencies-regarding-the-use-of-race-ethnicity-gender-national-origin-religion-sexual-orientation-or-gender-identity/>.

³⁸ Disponible en <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1038> (consultado el 17 de febrero de 2015).

inadmisibles a la hora de tener en cuenta la raza y el origen étnico y nacional en el desempeño de sus funciones³⁹.

2. Normas institucionales y de política

49. En algunos países se han elaborado códigos de conducta para los agentes encargados de hacer cumplir la ley que prohíben basarse en la etnia, la religión y el origen nacional para tratar a ciertas personas como sospechosas, e incluyen el requisito de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley basen sus decisiones en una sospecha razonable⁴⁰. En Francia, el código de conducta de la policía nacional prohíbe la discriminación y exige un trato respetuoso y cortés al público general y a todos los detenidos. Este código se aplica a todos los funcionarios encargados de aplicar la ley nacional, incluidos los que realizan funciones relacionadas con la inmigración y la lucha contra el terrorismo⁴¹. Los códigos de conducta de la policía de Austria e Irlanda del Norte establecen normas similares.

50. El Relator Especial ha sido informado de que en el control de la inmigración se han aplicado una serie de buenas prácticas basadas en perfiles de comportamiento. Esto es importante para centrar la atención de los funcionarios en los factores de riesgo relacionados con el comportamiento y no en suposiciones basadas en la nacionalidad, la raza o el origen étnico. Por ejemplo, en el aeropuerto de Bruselas el sistema de aplicación de perfiles de comportamiento basados en información es un ejemplo de sistema de perfiles basado en inteligencia que se apoya en factores conductuales.

51. Entre las medidas positivas adoptadas por los Estados en respuesta a un problema identificado parece estar la utilización de planes de acción estratégicos; esos planes a veces tienen un mandato político, pero también son asumidos por altos mandos de los órganos encargados de hacer cumplir la ley. Representan el compromiso político de adoptar medidas para hacer frente a un problema y pueden servir como base y hoja de ruta para la adopción de medidas contra la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden⁴².

3. Órganos de supervisión y de igualdad

52. Varios Estados han establecido órganos de supervisión de las fuerzas del orden y mecanismos de presentación de quejas para abordar la utilización de perfiles raciales y étnicos. Esos mecanismos desempeñan un papel importante a la hora de detectar y destacar las prácticas discriminatorias en la actuación de las fuerzas del orden y de proponer recursos. Pueden ser órganos nacionales de igualdad o bien organismos policiales especializados en la recepción de quejas y la supervisión. En el Reino Unido, la Comisión Independiente de Quejas contra la Policía investiga las denuncias y acusaciones de faltas de conducta y puede formular recomendaciones de política. La Comisión es responsable general del sistema de denuncias contra la policía, y está encargada por ley de aumentar la confianza del público en el sistema de denuncias contra la policía de Inglaterra y Gales. La Comisión es independiente de la policía y del Gobierno⁴³.

³⁹ Ley de Extranjería (*Utlanningslag*) (2005:716).

⁴⁰ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices* (Nueva York, 2012), pág. 38.

⁴¹ Commission nationale pour la déontologie de la sécurité, saisine N° 2009.77.

⁴² Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, pág. 51.

⁴³ Sitio web de la Comisión Independiente de Quejas Contra la Policía, <https://www.ipcc.gov.uk/> (consultado el 16 de marzo de 2015).

53. Además de la supervisión civil externa de las actividades de los organismos encargados de la aplicación de la ley, existen otros dos modelos en Europa. Dinamarca, Noruega y Suecia tienen funcionarios de las fuerzas del orden adscritos a la oficina del Fiscal General que reciben e investigan las denuncias contra agentes de policía⁴⁴. En Francia, la Comisión Nacional de Ética de la Policía, autoridad administrativa independiente creada en 2000, garantiza el cumplimiento de las normas de ética por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el país. Los particulares pueden presentar denuncias ante la Comisión por conducto de un miembro de la Asamblea Nacional o del Senado, la oficina del Defensor del Pueblo, la Autoridad Superior de Lucha contra la Discriminación y por la Igualdad, el Defensor del Niño o el Supervisor General de los Lugares de Detención y Reclusión.

54. Otros países han establecido órganos de igualdad que llevan a cabo investigaciones o proporcionan reparación en casos de discriminación. Muchos están facultados para investigar, examinar políticas y formular recomendaciones. En ese sentido, en el Canadá, la Comisión de Derechos Humanos de Ontario publicó recomendaciones para poner fin a la utilización de perfiles raciales y étnicos por las fuerzas del orden en un informe de 2003 titulado "Paying the price: the human cost of racial profiling"⁴⁵. En los Países Bajos, la Oficina Nacional contra la Discriminación tiene amplias facultades que incluyen la supervisión de la actuación de los organismos encargados de aplicar la ley. En Suecia, el Ombudsman contra la Discriminación puede ocuparse de las denuncias contra la policía en el marco de la Ley de Lucha contra la Discriminación de 2010. En Irlanda del Norte, la Comisión de Derechos Humanos examina los casos de utilización de perfiles raciales y étnicos en las fronteras por los funcionarios de inmigración, tanto mediante observaciones directas como en entrevistas con los funcionarios de inmigración sobre la forma en que adoptan decisiones⁴⁶.

55. También en relación con el Reino Unido, la Autoridad de la Policía Metropolitana de Londres ha creado un grupo de examen sobre interceptación y registro, que tiene la responsabilidad reglamentaria de hacer que el Servicio de Policía Metropolitana rinda cuentas respecto de su desempeño. En los Estados Unidos, la organización no gubernamental (ONG) American Civil Liberties Union ha asumido un papel de liderazgo en la promoción de las investigaciones por parte de órganos consultivos de la policía y la comunidad⁴⁷. En Alemania, la ONG Bureau for the Implementation of Equal Treatment⁴⁸ ha impugnado con éxito, en los tribunales administrativos, la práctica de los controles de identificación realizados por la policía de fronteras en trenes y estaciones de tren basándose únicamente en criterios raciales y étnicos y de manera discrecional y discriminatoria. Por último, en Australia en 2013, la Policía de Victoria hizo el anuncio innovador de que invitaría a las comunidades a formular observaciones sobre sus prácticas y luego emprendería un autoexamen, establecería una política en materia de contactos sobre el terreno, que incluiría la recopilación de datos, la capacitación intercultural de sus agentes y la publicación de un informe sobre los resultados del ejercicio⁴⁹.

⁴⁴ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, pág. 57.

⁴⁵ Disponible en <http://www.ohrc.on.ca/en/paying-price-human-cost-racial-profiling>.

⁴⁶ Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, *Our Hidden Borders* (Belfast, 2009). Disponible en: <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/Our%20Hidden%20Borders%20April%202009.pdf>.

⁴⁷ Véase <http://crr.ca/divers-files/en/onGoing/racProf/rep/eRacProfRepRacProfFctSh.pdf>.

⁴⁸ Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V.

⁴⁹ Véase http://www.policeaccountability.org.au/wp-content/uploads/2014/03/Equality-is-not-the-same_Victoria-Police-Response-to-Community-Consultation-and-Reviews2.pdf.

4. Formación y concienciación

56. El Relator Especial fue informado de diferentes ejemplos de las actividades de capacitación realizadas por los organismos encargados de hacer cumplir la ley para eliminar la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación de sus agentes. Sin embargo, es importante señalar que esta práctica es difícil de erradicar únicamente aplicando medidas de capacitación, y que estas deben combinarse con otras medidas para reducir el uso de perfiles, como las buenas prácticas de supervisión y procedimientos operacionales claros. En otras partes del sector público distintas de las fuerzas del orden también pueden encontrarse ejemplos de capacitación y sensibilización en relación con la diversidad. Con la formación en sensibilidad cultural se pretende educar a los agentes sobre las culturas de determinados grupos étnicos con quienes tienen contactos frecuentes, pero con los cuales carecen de familiaridad personal⁵⁰.

57. En Irlanda y en Irlanda del Norte (Reino Unido), la formación en materia de diversidad ("Diversity Works"), elaborada conjuntamente por los dos organismos policiales, proporciona capacitación intercultural y sobre diversidad para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En Suecia, los funcionarios reciben capacitación sobre "tácticas policiales específicas", en la que se aborda la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación policial y se explican las normas aplicables y se dan ejemplos prácticos a fin de eliminar la práctica⁵¹. En Bélgica, la Policía Judicial Federal de Bélgica tiene dos expertos sobre el islam (capacitados en estudios islámicos y árabe), que prestan asesoramiento y formación a los agentes de policía encargados de la lucha contra el terrorismo y los alientan a no basarse en estereotipos o perfiles delictivos cuando hagan evaluaciones de personas u organizaciones⁵².

58. El Relator Especial fue informado de que otro conjunto de medidas que han adoptado algunos Estados se refieren a auditorías de políticas para determinar los factores institucionales que puedan estar impulsando o permitiendo la utilización de perfiles raciales y étnicos. Esas auditorías proporcionan recomendaciones de política para abordar el uso de perfiles raciales y étnicos. Dan a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley la oportunidad de examinar sus políticas tanto en el nivel de sus organismos como en el plano local, aprender la forma en que las políticas se traducen en la práctica, evaluar su eficacia y medir sus efectos en las distintas comunidades⁵³.

59. Esas auditorías se han utilizado para abordar la aplicación de perfiles étnicos en la actuación de las fuerzas policiales en el Canadá y en el Reino Unido, en concreto para examinar el uso de las facultades de interceptación y registro por esos organismos encargados de hacer cumplir la ley. En Irlanda del Norte, el Servicio de Policía tiene la obligación de consultar sobre el impacto de todos los cambios en las políticas; aquellas que han tenido un efecto desproporcionado en ciertas comunidades se han modificado en consecuencia⁵⁴. En los Países Bajos, la Policía de Amsterdam ha contratado a auditores independientes encargados de examinar la organización y su labor. Uno de los auditores se centró en la información y las ideas preconcebidas que impulsan las decisiones en las intervenciones policiales. La investigación se complementó con un estudio cualitativo a base de entrevistas con entre 50 y 60 agentes de policía sobre las razones en que se basan

⁵⁰ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, pág. 125.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, pág. 133.

⁵³ *Ibid.*, pág. 135.

⁵⁴ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, pág. 136.

para decidir a quién interpelan y registran⁵⁵. En lo que respecta a Rumania, la Iniciativa Estratégica de la Policía de Rumania elaboró un modelo similar para evaluar la vigilancia de las personas romaníes⁵⁶.

5. Tender la mano a las minorías

60. Otra buena práctica importante es el reclutamiento de personas pertenecientes a grupos minoritarios en los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En algunos Estados, por ejemplo en Europa, se han establecido unidades especializadas en diversidad para luchar contra la aplicación de perfiles raciales y étnicos y aumentar la representatividad y diversidad de sus organismos. Esas unidades pueden abordar las cuestiones de la diversidad dentro de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y mediante actividades de divulgación dirigidas a las comunidades minoritarias.

61. El Relator Especial considera que la participación y la divulgación en la comunidad constituyen otro conjunto de buenas prácticas. Los esfuerzos encaminados a combatir la utilización de perfiles raciales y étnicos en la actuación policial deberían contar con la participación de las comunidades locales en el nivel de base; ello incluye a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, que deben estar bien integrados en sus comunidades para ganarse la confianza y el respeto de estas. En el Reino Unido, la Policía de West Yorkshire celebra periódicamente "reuniones informativas en la calle", en las que agentes superiores ofrecen charlas informativas en lugares públicos como parques, centros comunitarios y vías comerciales. Los ciudadanos pueden escuchar la exposición informativa, a cargo de agentes que inmediatamente después comienzan su trabajo, y se los invita a participar y a señalar cuestiones y preocupaciones locales. La reacción a estas reuniones ha sido positiva, ya que aumentan la visibilidad y ayudan a los funcionarios a comprender y centrarse en las cuestiones locales⁵⁷. En los Países Bajos, el Centro Especializado en la Diversidad Nacional cuenta con un grupo de expertos formado por aproximadamente 50 agentes de policía de diferentes orígenes étnicos que están adscritos al grupo por un máximo de 80 horas al año, según sea necesario. Puede recurrirse al grupo de expertos para que ayude a resolver problemas en zonas habitadas por múltiples minorías étnicas. No solo aborda las cuestiones a medida que surgen, sino que también ayuda al cuerpo de policía a detectar cuestiones de interés, como la falta de representación de las minorías en las fuerzas del orden⁵⁸. En Irlanda, la oficina cultural interracial celebra consultas anuales con comunidades de minorías étnicas para examinar las buenas prácticas, las necesidades y las preocupaciones de las minorías, y la labor de los oficiales de enlace de los grupos étnicos, entre otros temas⁵⁹. Cabe citar también como ejemplos positivos la colaboración con grupos tradicionalmente marginados, como los jóvenes, los itinerantes y los migrantes en situación irregular. En Sudáfrica, el Centro Africano para la Migración y la Sociedad ha trabajado con miembros de las comunidades de migrantes que han sido víctimas de ataques xenófobos y cuyos negocios han sido blanco de ataques, junto con la policía local y dirigentes de la comunidad, para poner fin a la discriminación, promover el diálogo e investigar las prácticas policiales.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Véase <http://www.europeandialogue.org>.

⁵⁷ Véase <http://www.westyorkshire.police.uk/hatecrime>.

⁵⁸ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, pág. 155.

⁵⁹ Justice Initiative, entrevistas con miembros de comunidades itinerantes, junio de 2008; Caroline Keane, Centro de Itinerantes Pavee Point, junio de 2008; Finglas Gardai, junio de 2008.

6. Recopilación de datos

62. Por último, el Relator Especial desea recordar la importancia de recopilar datos desglosados en lo que respecta a la utilización de perfiles raciales y étnicos, que es esencial para medir la actuación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, en particular en relación con medidas discrecionales como los controles de identidad y las operaciones de interceptación y registro. La recopilación de datos puede servir de instrumento para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En Europa, el Reino Unido es el único país que reúne sistemáticamente datos nacionales sobre la actuación de las fuerzas del orden y el origen étnico por mandato legal. La legislación británica exige que las fuerzas policiales de Inglaterra y Gales reúnan datos étnicos sobre las prácticas de interpelación y registro de la policía⁶⁰. Las fuerzas de policía del Condado de Suffolk y de West Yorkshire entregan a las personas a las que han interpellado un comprobante en el que se detallan los motivos y se indica la identidad tanto del interesado como del agente de policía. Se ha puesto en marcha una iniciativa similar en el municipio de Fuenlabrada (España), con el apoyo de la Comisión Europea. La recopilación de esos datos pueden servir para reducir el sesgo racista en la actuación policial y a mejorar la confianza en la policía en las comunidades minoritarias. En los Estados Unidos, en Nueva York, la Legal Aid Society ha puesto en marcha el Programa de Rendición de Cuentas del Policía, una base de datos con información sobre irregularidades cometidas por oficiales de policía de la ciudad de Nueva York, que fue creado para ayudar a los defensores públicos en las audiencias judiciales a impugnar la credibilidad de los agentes de policía que han cometido faltas de conducta. El uso de esa información para supervisar la actuación de los agentes de las fuerzas del orden puede reducir sus facultades discrecionales individuales y obligarlos a depender de indicadores objetivos de sospecha en lugar de factores subjetivos, a la hora de decidir a quién interpellar. Se ha demostrado que esta buena práctica desemboca en un aumento de la eficiencia de la policía.

IV. Conclusiones y recomendaciones

63. **La utilización de perfiles raciales y étnicos en la aplicación de la ley constituye una violación de los derechos humanos de las personas y los grupos a los que se dirigen esas prácticas, debido a su naturaleza fundamentalmente discriminatoria y a que agrava la discriminación ya sufrida a causa del origen étnico o la condición de miembro de una minoría. Por otra parte, la actuación policial basada en perfiles raciales y étnicos menoscaba las ya frágiles relaciones entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las comunidades minoritarias, en un momento en que los miembros de estas comunidades necesitan que se les dé mayor confianza respecto de su inclusión y su participación en la sociedad. Lamentablemente, la utilización de perfiles raciales y étnicos ha aumentado a raíz de los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos y en Europa. La práctica se ha centrado en personas y comunidades concretas únicamente sobre la base de su raza, su origen étnico o nacional o su religión, y ha recibido una atención desmesurada de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en un momento en que escasean sus recursos.**

64. **La lucha contra la utilización de perfiles raciales y étnicos en la aplicación de la ley constituye un desafío nuevo y complejo. A pesar de ello, el Relator Especial destaca que la Declaración y el Programa de Acción de Durban y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto**

⁶⁰ Artículo 95 de la Ley de Justicia Penal de 1991.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como determinados instrumentos regionales, ofrecen un marco general para combatir la utilización de perfiles raciales y étnicos en las operaciones de aplicación de la ley. Para ello, el Relator Especial acoge con satisfacción el interés y la atención sostenidos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que ha publicado recomendaciones generales de gran utilidad para los Estados partes a este respecto.

65. El Relator Especial toma nota de las numerosas iniciativas jurídicas y normativas que se han emprendido en los planos regional y nacional para hacer frente a la utilización de perfiles raciales y étnicos y para ofrecer alternativas viables y creíbles. Las medidas legislativas son fundamentales para cualquier estrategia de lucha contra la discriminación y el racismo por los organismos encargados de hacer cumplir la ley; por esta razón, el Relator Especial alienta a los Estados que no han promulgado legislación específica que prohíba la utilización de perfiles raciales y étnicos a que consideren la posibilidad de hacerlo.

66. El Relator Especial recomienda una prohibición clara e inequívoca de la utilización de perfiles raciales y étnicos por los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Ilegalizar la utilización de perfiles raciales requeriría modificar la legislación nacional con el fin de incorporar la prohibición expresa de esa práctica. También debería estudiarse la posibilidad de prohibir la utilización de perfiles raciales y étnicos a nivel regional.

67. El Relator Especial exhorta a los dirigentes políticos y los jefes de los organismos encargados de hacer cumplir la ley a pronunciarse públicamente en contra de la discriminación y a evitar hacer declaraciones en las que se vincule la raza o el origen étnico al comportamiento delictivo, la migración irregular o el terrorismo, con miras a reparar el daño causado a las comunidades minoritarias mediante el uso de perfiles raciales y étnicos y a asegurar que esos grupos y personas puedan integrarse plenamente en sus sociedades.

68. El Relator Especial recomienda a los Estados que reúnan datos sobre la actuación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, inclusive estadísticas desglosadas por origen étnico y raza, que son indispensables para demostrar la existencia y el alcance de la utilización de perfiles raciales y étnicos. Esas estadísticas son un instrumento fundamental para poder detectar prácticas de aplicación de la ley dirigidas de forma desproporcionada e injustificada contra las minorías raciales y étnicas sobre la base de estereotipos relativos al origen étnico y la actividad delictiva. Para que la recopilación de esos datos se haga debidamente, se requiere un análisis detenido de las tres fases principales de recogida, almacenamiento y acceso, a fin de evitar todo posible uso indebido de los datos. Esto es particularmente importante en las actividades de aplicación de la ley, donde existe un claro riesgo de que los datos sobre el origen étnico puedan utilizarse para facilitar el uso de perfiles raciales y étnicos, en lugar de reducirlo. Las normas de protección de datos deben alcanzar un equilibrio entre la necesidad que tienen los organismos encargados de aplicar la ley de reunir y mantener datos a los efectos de la detección, la prevención y la investigación del delito, y el derecho a la privacidad y a la presunción de inocencia.

69. Los datos estadísticos sobre la actuación de las fuerzas del orden desglosados por raza y origen étnico proporcionan una información sumamente importante acerca de las prácticas de aplicación de la ley y son el elemento fundamental que demuestra la utilización de perfiles raciales y étnicos. Esas estadísticas pueden ser útiles para la elaboración de nuevas políticas y prácticas, en particular cuando no se dispone de datos censales o estos parecen ser inexactos, o en los casos en que no se dispone de datos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y hay preocupación acerca de la utilización de perfiles raciales. Del mismo modo, el intercambio de datos con las

comunidades minoritarias es una medida positiva adoptada por algunos Estados que debería fomentarse aún más.

70. Por otra parte, el Relator Especial alienta a los órganos de investigación y supervisión a que hagan un seguimiento de la conducta y las prácticas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley e investiguen las denuncias individuales. Los órganos de supervisión deben tener la autoridad necesaria para tramitar las denuncias de utilización de perfiles raciales y étnicos, y deben informar las recomendaciones prácticas para que se introduzcan cambios de política encaminados a eliminar la utilización de perfiles raciales y étnicos. Esos órganos también deben estar facultados para recopilar datos con el fin de vigilar la discriminación directa e indirecta y para realizar investigaciones de oficio, ya que estas son fundamentales para identificar fenómenos de discriminación como la utilización de perfiles por los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

71. El Relator Especial recomienda que los organismos encargados de hacer cumplir la ley adopten un enfoque holístico y práctico respecto de la cuestión de la formación. La capacitación práctica referida a las atribuciones, la actuación y las actividades específicas de las fuerzas del orden suele ser más eficaz que la capacitación general sobre diversidad. La formación debe combinarse con otras medidas complementarias para reducir la utilización de perfiles étnicos, como prácticas de supervisión y procedimientos operacionales, con la participación de las comunidades minoritarias.

72. El Relator Especial también recomienda encarecidamente que los organismos encargados de hacer cumplir la ley den a sus agentes normas e instrucciones claras respecto de los usos admisibles e inadmisibles de los criterios basados en la raza y el origen étnico y nacional en el desempeño de sus funciones. Exigir que los agentes del orden tengan razones objetivas para una sospecha razonable basadas en la conducta de una persona y no en su aspecto físico es una salvaguardia fundamental contra la utilización de perfiles étnicos en la actuación de las fuerzas del orden y debe establecerse claramente como requisito previo antes de que un agente de policía o de inmigración decida interceptar a una persona. Los protocolos operacionales, los reglamentos y la capacitación deben proporcionar orientaciones detalladas y prácticas a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la forma de desempeñar sus funciones en plena conformidad con las normas de no discriminación.

73. A este respecto, el Relator Especial pide que se limiten las facultades discrecionales de los agentes encargados de hacer cumplir la ley con el fin de reducir los riesgos de utilización de criterios raciales y étnicos en su actuación. Para ello existen varios métodos que no son mutuamente excluyentes, sino que pueden utilizarse de manera complementaria. Esas estrategias pueden incluir mejorar la calidad y la precisión de la recopilación de información de inteligencia, y asegurarse de que los agentes encargados de hacer cumplir la ley utilicen esa información al adoptar decisiones; aumentar la supervisión de las decisiones discrecionales de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y mejorar el conocimiento por parte de los ciudadanos de sus derechos y responsabilidades en los contactos con los agentes de las fuerzas del orden y de su capacidad para hacerlos responsables del uso de sus facultades. De modo análogo, debe darse a los observadores civiles, los agentes de la sociedad civil y las organizaciones internacionales el acceso necesario para supervisar eficazmente el sistema de controles y contrapesos de los diferentes tipos de organismos encargados de hacer cumplir la ley.

74. El Relator Especial recuerda a todos los interesados la importancia de compartir la información; la información debe difundirse en la debida forma a las distintas comunidades minoritarias. Además, los organismos encargados de hacer

cumplir la ley deben acoger positivamente y apoyar los contactos voluntarios y la interacción con los ciudadanos, lo que demuestra el compromiso con la transparencia y la supervisión por parte de la comunidad. A este respecto, el Relator Especial alienta las actividades de divulgación dirigidas a las comunidades minoritarias, y recomienda que se mejore la colaboración entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y esas comunidades.

75. Por último, la lucha contra la utilización de perfiles raciales y étnicos por los organismos encargados de hacer cumplir la ley exige un enfoque de participación de interesados múltiples. En este sentido, el papel de la sociedad civil es fundamental. El Relator Especial ha destacado la labor de los agentes de la sociedad civil en la educación del público y la promoción, entre otras las actividades para ejercer presión en favor de la aprobación de leyes sobre la recopilación de datos y contra la elaboración de perfiles, o para litigar en nombre de personas que han sido víctimas de esas prácticas por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.
