



Asamblea General

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

Septuagésimo período de sesiones

Tema 71 b) del programa provisional*

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

Lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere, preparado de conformidad con la resolución 68/151 de la Asamblea General.

* A/70/150.



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

Resumen

La Declaración y el Programa de Acción de Durban proporcionan un marco amplio de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En el presente informe, el Relator Especial se centra en la recomendación a los Estados Miembros de reunir datos desglosados para luchar con eficacia contra dicha discriminación. El Relator Especial recuerda que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de reunir datos desglosados para combatir la discriminación, conforme a la ética. Expresa preocupación por la persistente carencia de datos desglosados por origen étnico y otros motivos de discriminación prohibidos. El Relator Especial observa que la falta de datos desglosados sobre delitos motivados por prejuicios, racismo y xenofobia también significa que siguen existiendo carencias en el registro, lo que contribuye a generalizar la impunidad y a limitar el acceso de las víctimas a los remedios jurídicos. El Relator Especial destaca el papel indispensable que desempeña la reunión de dichos datos desglosados para luchar con eficacia contra la discriminación y lograr la igualdad, así como sus beneficios. Además, pone de relieve cómo se pueden resolver los problemas que plantean dichas actividades de reunión de datos observando las salvaguardias de los derechos humanos convenidas internacionalmente.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Actividades del Relator Especial.....	4
A. Visitas a los países.....	4
B. Otras actividades.....	5
III. Datos desglosados: marco normativo.....	5
A. Marco internacional.....	5
B. Marcos normativos regionales.....	9
IV. Desglose de datos para evaluar la discriminación y promover la igualdad.....	11
A. Beneficios del desglose de datos.....	11
B. Problemas.....	13
C. Salvaguardias relativas a los datos sensibles.....	15
V. Implementación de la reunión y desglose de datos sobre la igualdad.....	19
A. Marco normativo e institucional.....	19
B. Los datos y la agenda para el desarrollo después de 2015.....	23
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	25

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 68/151 de la Asamblea General. El actual titular del mandato y sus predecesores han observado en sus diferentes informes temáticos y sobre sus visitas a los países la necesidad de generar datos desglosados a fin de evaluar de forma precisa los niveles de discriminación, desigualdad y progreso, y desarrollar políticas adecuadas para reparar la situación de los grupos vulnerables. El Relator Especial desea poner de relieve que, como consecuencia de la falta de datos desglosados sobre la no discriminación y la igualdad, existe una gran laguna en materia de información que limita la eficacia de la formulación de políticas a nivel nacional, regional e internacional.

2. En el presente informe, el Relator Especial desea destacar una vez más la necesidad de reunir datos desglosados por origen étnico sobre los indicadores económicos, sociales, culturales, civiles y políticos como medio fundamental de dar respuesta a la discriminación y la desigualdad. La reunión de datos sobre la no discriminación y la igualdad permitiría a los Estados determinar los tipos de violaciones y definir las lagunas y necesidades existentes, a fin de introducir esta información en los procesos de formulación de políticas así como de evaluar los efectos de las medidas vigentes. Asimismo, los datos son necesarios para evaluar y supervisar eficazmente si los Estados Miembros respetan, protegen y cumplen las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para luchar contra la discriminación.

3. Ese enfoque temático resulta especialmente oportuno en la medida en que la igualdad es la esencia de la agenda para el desarrollo después de 2015, que además presta la debida atención a los grupos que son objeto de discriminación por razón de origen étnico, color, sexo, edad, idioma, religión, cultura, condición migratoria, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición. En la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/68/970), en las metas 17.18 y 17.19 se pide que se reúnan datos desglosados para medir los progresos logrados sin dejar a nadie atrás, es decir, para promover y fomentar la no discriminación y la igualdad al tiempo que se respetan la universalidad de los derechos humanos y la rendición de cuentas.

II. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a los países

4. El Relator Especial expresa su gratitud al Gobierno de la República de Corea, que visitó del 29 de septiembre al 6 de octubre de 2014 (véase el documento A/HRC/29/46/Add.1) y al Gobierno de Grecia, donde llevó a cabo una visita del 4 al 8 de mayo de 2015.

5. El Relator Especial desea agradecer a los Gobiernos de la Argentina y Australia que hayan atendido su solicitud de visita y espera ir a esos países en 2016. Asimismo, agradece la invitación del Gobierno de Marruecos. Además, espera recibir una respuesta afirmativa, antes de que finalice 2015, a su solicitud de visitar Sudáfrica.

B. Otras actividades

6. Las actividades realizadas por el Relator Especial entre julio de 2014 y marzo de 2015 se reflejan en el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 29º período de sesiones (A/HRC/29/46). A partir de marzo de 2015, el Relator Especial ha organizado un acto paralelo sobre la práctica de elaborar perfiles delictivos en función de los rasgos étnicos y la raza en la aplicación de la ley, que se celebró en Ginebra el 1 de julio de 2015.

7. El African Centre for Migration & Society de la Universidad de Witwatersrand de Johannesburgo invitó al Relator Especial a una reunión de expertos sobre la xenofobia que se celebró del 24 al 26 de julio de 2015. Asimismo, dio un discurso en la Facultad de Derecho de la Universidad Strathmore (Nairobi) en su conferencia anual sobre terrorismo y derechos humanos que tuvo lugar los días 4 y 5 de agosto de 2015.

III. Datos desglosados: marco normativo

A. Marco internacional

8. El Relator Especial desea recordar que la no discriminación es una norma de derechos humanos intersectorial estrechamente vinculada e interrelacionada con el principio de igualdad, establecido en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reafirman que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y enumeran los motivos prohibidos de discriminación. La no discriminación está incluida en los principales tratados internacionales de derechos humanos, como la Carta Internacional de Derechos Humanos, cuyos instrumentos prohíben de manera unánime y expresa la discriminación, *inter alia*, por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.¹

9. El artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial define específicamente la discriminación racial que denota “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

10. En su Observación General núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió la discriminación en términos similares, e incluyó cualquier trato que anule o menoscabe el goce, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la incitación a la discriminación y el acoso. El principal objetivo del

¹ Véanse el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 2 2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Preámbulo y los Artículos 1 3) y 55 de la Carta de las Naciones Unidas.

conjunto de tratados de derechos humanos, que se han desarrollado para proteger los derechos de las personas que pertenecen a grupos especialmente vulnerables, es protegerlas frente a las violaciones de derechos humanos fruto de la discriminación.²

11. Aunque en los principales instrumentos jurídicos internacionales no se hace referencia expresa a la reunión de datos como medio para la realización de los derechos humanos para todos, en condiciones de igualdad, se pide a los Estados signatarios que adopten las medidas necesarias para garantizar la no discriminación en el disfrute de los derechos humanos y promuevan el desarrollo de políticas y la adopción de medidas específicas para el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, se pide a los Estados partes que presenten informes sobre las medidas adoptadas para hacer efectivos esos derechos al tiempo que indican los factores y dificultades que, en su caso, hayan afectado o afecten a su realización.³ A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General núm. 1 (1989) sobre la presentación de informes por los Estados Partes afirmaba que el primer paso indispensable para promover la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales era el diagnóstico y conocimiento de la situación existente. Además, recomendaba que los Estados partes vigilaran la situación real a fin de mantenerse al corriente de la medida en que todos los individuos que se encontraran bajo su jurisdicción disfrutaban, o no disfrutaban, de los diversos derechos.

12. El Comité también puso de relieve que no era suficiente la preparación de estadísticas nacionales de carácter general, ya que se debe prestar especial atención a determinados grupos o subgrupos que parezcan hallarse en situación particularmente vulnerable o desventajosa, y que se requerían datos tanto cualitativos como cuantitativos a fin de evaluar de manera adecuada la situación. Asimismo, manifestó que la vigilancia tenía por objeto proporcionar una visión general y detallada de la situación existente, y esta visión resultaba importante sobre todo porque proporcionaba una base para elaborar políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación, entre ellas el establecimiento de prioridades a través de un proceso inclusivo fomentado mediante el intercambio eficaz de información exacta y completa con todas las partes interesadas a nivel nacional. Más concretamente, en su Observación General núm. 20, el Comité ponía de relieve que, para que los Estados partes pudieran “garantizar” el ejercicio sin discriminación de los derechos recogidos en el Pacto, había que erradicar la discriminación tanto en la forma como en el fondo y, por lo tanto, se debía prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufrían injusticias históricas o eran víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que recibían las personas en situaciones similares. El Comité ha informado de que en las estrategias, las políticas y los planes nacionales deben utilizarse indicadores y

² Véanse la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³ Véanse el artículo 40 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

elementos de comparación apropiados, desglosados en función de los motivos prohibidos de discriminación.

13. El Comité de Derechos Humanos hizo notar en su Observación General núm. 18 (1989) sobre la no discriminación que, al informar sobre los artículos 2 1), 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados también debían informar sobre si seguía existiendo algún problema de discriminación de hecho, practicada ya fuera por las autoridades públicas, por la comunidad o por personas u órganos privados. Por consiguiente, el Comité pedía que los Estados partes presentaran información sobre las disposiciones legales y medidas administrativas encaminadas a reducir o eliminar tal discriminación. Conjuntamente con la doctrina jurídica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se puede deducir que es esencial que se reúnan datos desglosados sobre los indicadores de derechos humanos para hacer un seguimiento de la realización, protección y promoción de los derechos humanos para todos y respetar los principios de no discriminación e igualdad.

14. Asimismo, el marco normativo internacional establece disposiciones más precisas sobre la reunión de datos desglosados sobre la igualdad.⁴ En sus directrices relativas a los informes que deben presentar los Estados partes de conformidad con el artículo 9, párrafo 1, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD/C/2007/1, párr. 11), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial afirmó que, para evaluar los progresos alcanzados en la eliminación de la discriminación basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, los Estados partes, en la presentación de informes al Comité, tenían que aportar datos específicos sobre el número de personas que podrían ser tratadas de manera menos favorable a causa de esas características. En su Observación General núm. 34 (2011), sobre la discriminación racial contra afrodescendientes, el Comité solicitó además que los Estados partes lleven a cabo encuestas periódicas sobre la realidad de la discriminación contra afrodescendientes y presenten, entre otras cosas, datos desglosados sobre la distribución geográfica y las condiciones sociales y económicas de ese grupo específico, incluyendo una perspectiva de género. Asimismo, destacó la necesidad de tomar en consideración la variable del género, ya que con frecuencia las mujeres que pertenecían a los grupos en cuestión sufrían múltiples formas de discriminación.

15. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban se invitaba a los gobiernos a formular políticas encaminadas a combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia basadas en datos estadísticos fiables. Se les pedía expresamente la reunión de datos desglosados a fin de documentar las prácticas y sustentar las políticas. En el párrafo 104 de su documento final (A/CONF.211/8), la Conferencia de Examen de Durban recomendaba a los Estados que elaboren un sistema de reunión de datos, comprendidos indicadores de igualdad de oportunidades y no discriminación, al tiempo que en el párrafo 103 se recomendaba a los Estados que aún no lo hubieran hecho que “establezcan mecanismos para recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos y desglosados [...] para evaluar periódicamente la situación de todas las víctimas de racismo, discriminación racial,

⁴ Terminología utilizada por la Comisión Europea para hacer referencia a los datos relativos a la igualdad y la discriminación.

xenofobia y formas conexas de intolerancia”. Asimismo, en el párrafo 59 se invitaba a los gobiernos y sus organismos encargados de hacer cumplir la ley a que “recopilen información fidedigna sobre los delitos motivados por el odio a fin de reforzar su labor de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”.

16. Varios titulares de un mandato especial que colaboran, entre otros temas, en cuestiones de las minorías, los migrantes, la trata de personas, la alimentación, la salud y la pobreza han abordado la necesidad de reunir datos desglosados sobre los indicadores de derechos humanos relacionados con sus correspondientes mandatos temáticos, a fin de definir la relación entre diferentes formas de discriminación y la manera en que afecta a la realización de los derechos, así como de llevar a cabo ejercicios de evaluación sobre los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

17. Los *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*, formulados por las Naciones Unidas, establecen que la decisión de recopilar datos desglosados depende de diversas consideraciones y circunstancias nacionales, por ejemplo, de las necesidades de dichos datos en el país y de la conveniencia y oportunidad de incluir preguntas sobre la etnicidad que, por lo tanto, se dejan a la discreción del Estado. Sin embargo, parece haber una opinión general a favor del desglose desde la perspectiva de los derechos humanos, en la medida en que contribuye a hacer frente a las desigualdades y la discriminación.

18. Aunque en materia de derechos humanos no existe una obligación claramente formulada de que un país desglose datos conforme a criterios étnicos, se puede considerar que los datos sobre la etnicidad forman parte del derecho a la no discriminación. Dicho derecho incluye el derecho de acceso a información que puede ser la prueba que demuestre la discriminación y se puede argumentar que los datos desglosados por origen étnico forman parte de la información. El Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad y debe interpretarse que esto incluye la obligación de reunir y analizar datos desglosados por origen étnico a fin de detectar la desigualdad y hacer un seguimiento de la eficacia de las medidas aplicadas para corregir los desequilibrios.⁵

19. Dado que la no discriminación es un principio de derechos humanos intersectorial que afecta a todos los aspectos de la realización de los derechos de una persona, se deben identificar los subgrupos de población susceptibles de estar en desventaja, al tiempo que se estudian las tendencias demográficas, las prácticas y oportunidades de empleo, la distribución del ingreso, los niveles de educación, los modelos y tendencias en materia de migración, la composición y estructura de la familia, las redes de apoyo social y las condiciones de salud de la población.

⁵ Véase Kathryn Ramsey, *Disaggregated Data Collection: a Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe*, Minority Rights Group International (2006).

B. Marcos normativos regionales

20. A nivel regional, el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual y nacionalidad. Las directivas contra la discriminación de la Unión Europea prohíben la discriminación por razón de origen racial o étnico (Directiva 2000/43/CE) y religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (Directiva 2000/78/CE). Prohíben la discriminación directa e indirecta, el acoso, la orden de discriminar y la victimización, y exigen a los Estados miembros establecer sanciones y remedios jurídicos eficaces. Las directivas también ofrecen protección en varias esferas clave de la vida, como el empleo, la educación, la seguridad social y la atención médica, y la oferta de bienes y servicios y el acceso a ellos, incluida la vivienda (Directiva 2000/43/CE).

21. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos impone la reunión y el procesamiento de datos como condición para hacer un seguimiento de los niveles de discriminación y desigualdad. No obstante, en su último informe sobre la aplicación de las dos directivas, de 17 de enero de 2014, la Comisión Europea puso de relieve que, aunque no se exige a los Estados miembros reunir datos sobre la igualdad, es necesaria la reunión y el análisis de dichos datos para luchar contra la discriminación y promover la igualdad porque demuestra la existencia de discriminación, la hace visible y la cuantifica. En su informe, la Comisión argumentó además que la reunión de datos, que es responsabilidad de los Estados miembros, permitiría evaluar los efectos de las medidas adoptadas por grupos específicos. Asimismo, deploró que la disponibilidad de dichos datos siguiera siendo limitada en toda la región.

22. En su primera recomendación de política general sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia (1996), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa puso de relieve que era difícil desarrollar y aplicar eficazmente políticas de lucha contra la discriminación sin contar con datos fiables, que debían reunirse de conformidad con la legislación europea sobre la protección de datos y de la privacidad, ya que dicha información ayudaría a evaluar la situación y las experiencias de los grupos particularmente vulnerables al racismo, xenofobia, antisemitismo e intolerancia.

23. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 prohíben la discriminación por los motivos anteriormente enumerados. El artículo 12 de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia de 2013 dispone lo siguiente: “Los Estados Partes se comprometen a llevar adelante estudios sobre la naturaleza, causas y manifestaciones del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia en sus respectivos países, tanto en los ámbitos local, regional como nacional, y a recolectar, compilar y difundir datos sobre la situación de los grupos o individuos que son víctimas del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia”. El artículo 15 iv) establece el Comité Interamericano para la Prevención y Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia con el objetivo de dar seguimiento a la

implementación y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados. A ese respecto, se exige a los Estados partes presentar informes al Comité que incluyan estadísticas y datos desglosados sobre los grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad. El Relator Especial acoge con beneplácito el desarrollo de la Convención y recomienda encarecidamente a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos que la ratifiquen.

24. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que “el problema de las cifras es fundamental. Sin datos confiables, sin indicadores y mediciones periódicas es imposible tomar decisiones políticas destinadas a enfrentar el problema de la discriminación. Las cifras además tienen un innegable componente político, pues para los afectados significa la visibilización de su situación así como una forma de reconocimiento frente a los otros”.⁶

25. En el artículo 2 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se establece lo siguiente: “Todo individuo tendrá derecho al disfrute de los derechos y libertades [...] sin distinción de ningún tipo como raza, grupo étnico, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen social y nacional, fortuna, nacimiento u otro status”. La reunión de datos como parte de la presentación periódica de informes por los Estados partes se ha incluido en varias directrices, como las directrices para la presentación de informes de los Estados partes sobre los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (*Tunis Reporting Guidelines*), en las que se solicita a los Estados partes que proporcionen estadísticas desglosadas por años a efectos comparativos, que abarquen un período de cinco años, sobre el disfrute de cada uno de los derechos, en particular, con referencia a los grupos identificados como vulnerables o marginados. Asimismo, se solicita a los Estados que proporcionen datos desglosados sobre los efectos de las políticas puestas en marcha.

26. La Carta de Estadística de África, cuyo principal objetivo es orientar sobre la elaboración de estadísticas armonizadas en materia de desarrollo a nivel continental, si bien reafirma la conciencia de los Estados sobre la necesidad de reunir datos para sustentar y evaluar las políticas, no hace referencia a los datos relativos a la igualdad. A ese respecto, el Relator Especial desea recalcar la necesidad de desarrollar marcos regionales completos, que incluyan un enfoque basado en los derechos humanos para recopilar estadísticas e indicadores de desarrollo, que deben encaminarse sistemáticamente a medir con precisión los niveles de discriminación, de modo que se puedan evaluar los efectos de la política económica y social.

27. A la luz de lo dispuesto con anterioridad, está claro que la reunión de datos desglosados sobre la discriminación es una obligación de los Estados Miembros que forma parte de su rendición de cuentas como principales garantes de la realización universal de los derechos humanos para todos bajo su jurisdicción. En las siguientes secciones del informe se proporciona información detallada sobre la posible implementación de la reunión y desglose de datos sobre la igualdad, las buenas prácticas y las salvaguardias necesarias para la reunión de dichos datos.

⁶ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas* (2011).

IV. Desglose de datos para evaluar la discriminación y promover la igualdad

A. Beneficios del desglose de datos

28. Como se ha puesto de relieve en la sección anterior, en el marco del sistema normativo internacional de derechos humanos, se exige firmemente la producción de información estadística que trascienda los agregados nacionales tradicionales e identifique a la población más vulnerable y desfavorecida, además de medir la desigualdad y la discriminación. Por consiguiente, con el desglose de datos se pretende resolver el problema que plantea que las estadísticas no estén segregadas en el nivel requerido para contribuir al análisis de la discriminación y la igualdad, ya que dichas mediciones no captarían adecuadamente el disfrute o las violaciones de los derechos humanos en distintos grupos de población pertinentes para el contexto y, por tanto, no serían indicadores fiables en las evaluaciones de derechos humanos.⁷

29. El desglose simplemente significa que se deben segregar los datos en pequeños subgrupos definidos con criterios identificables como, por ejemplo, el origen étnico y nacional, la religión o el sexo. Por consiguiente, los datos segregados por grupos étnicos mostrarán las posibles desigualdades en la realización de los derechos entre diferentes grupos étnicos o si, por ejemplo, algunos grupos marginados se ven más afectados que otros por condiciones de vida difíciles.

30. El Relator Especial desea destacar que, teniendo en cuenta que los grupos minoritarios no son homogéneos, los datos étnicos se deben segregar posteriormente en los otros motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, como observó el anterior titular del mandato, tras su visita a los Estados Unidos de América en 2008, los datos desglosados por raza y origen étnico producidos en pruebas emparejadas (que permiten comparar el trato entre blancos y personas de color cuando tienen aptitudes similares) han descubierto formas sutiles de discriminación directa en lo que respecta a la vivienda (véase el documento A/HRC/11/36/Add.3).

31. El Relator Especial considera que, en parte, es posible que la discriminación persista en todo el mundo debido a la falta de aplicación de las disposiciones del derecho internacional a nivel nacional. Desea recordar que la reunión de indicadores y datos desglosados por etnia es un requisito fundamental y un instrumento esencial para identificar a las personas y grupos afectados por la discriminación, ya que los hace más visibles y ayuda a comprender mejor la naturaleza y el alcance de la desigualdad a la que se enfrentan. En algunos casos, los datos desglosados permiten reconocer a determinados grupos dentro de un país, a los que de lo contrario se les negaría su condición. Si no se reunieran dichos datos desglosados cabría la posibilidad de que no se reconociera a algunos grupos minoritarios dentro de un país ni la situación de vulnerabilidad a la que se enfrentan. Además, los datos desglosados facilitan el acceso a la justicia de las víctimas de prácticas discriminatorias, que a veces han resultado difíciles de probar.

⁷ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación* (2012).

32. Asimismo, estas estadísticas permiten desarrollar medidas específicas basadas en pruebas empíricas y no en hipótesis, evitando así caer en la trampa de adoptar enfoques únicos y haciendo que sea posible diseñar políticas que tengan una repercusión efectiva en el bienestar de los grupos marginados. Según el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2015, se ha logrado un gran progreso, por ejemplo, en la disponibilidad de datos detallados sobre las poblaciones indígenas de América Latina, como consecuencia de la inclusión de preguntas al respecto en 17 de los 29 países durante la ronda de censos de 2010. La reunión de datos detallados sobre estos grupos reveló, entre otras cosas, que la proporción de nacimientos atendidos por profesionales de la salud fue de 38 puntos porcentuales menos entre mujeres indígenas que entre mujeres no indígenas en México, y 45 puntos porcentuales menos en el Perú. La disponibilidad de estos datos desglosados llevó a la adopción de intervenciones más eficaces para reducir la desigualdad. Para 2012, en ambos países más del 80% de los partos de mujeres indígenas era atendido por personal sanitario capacitado.

33. La reunión de datos también posibilita que las autoridades competentes decidan si es necesario adoptar medidas de acción afirmativa para reducir las desigualdades entre los diferentes grupos que componen la sociedad. Asimismo, ha aumentado el uso de datos censales como instrumentos de rendición de cuentas para evaluar el desempeño de los gobiernos elegidos democráticamente en la mejora del bienestar de sus ciudadanos.

34. El desglose de datos también es un medio para determinar la discriminación indirecta, que hace referencia a leyes, políticas o prácticas que parecen justas a primera vista, pero que de hecho tratan a algunos grupos de población de una manera menos favorable sin una justificación razonable. Por ejemplo, los Estados Unidos de América, en su último informe presentado al examen periódico universal en 2015, manifestaron que, para abordar el porcentaje desproporcionado de minorías, en particular afroamericanos, en el sistema de justicia penal, “la Ley de Imposición Equitativa de Condenas de 2010 ha reducido la disparidad entre sentencias más benignas por delitos relacionados con la cocaína en polvo y sentencias más severas por delitos relacionados con la cocaína en forma de crack (de los que se acusa con más frecuencia a miembros de las minorías raciales). Según datos de la Comisión de Armonización de Penas de los Estados Unidos, hasta junio de 2014 se redujeron las penas de 7.706 infractores por delitos federales relacionados con el crack como consecuencia de la aplicación retroactiva de ese cambio: de esos infractores, un 90% son afroamericanos” (A/HRC/WG.6/22/USA/1). La imposición de penas más severas para los delitos relacionados con la cocaína en forma de crack estaba generando una discriminación indirecta en la administración de justicia.

35. Además de su función como instrumento que posibilita evaluar la situación general de la discriminación, sustentar políticas racionales y hacer un seguimiento de los efectos de las medidas puestas en marcha, la reunión de datos es también necesaria para garantizar el ejercicio del derecho a la información, especialmente para los grupos tradicionalmente desfavorecidos, que se establece en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De hecho, el acceso a datos demográficos y étnicos puede influir en el empoderamiento de los grupos tradicionalmente marginados, ya que puede fomentar una mayor y mejor participación en los procesos de adopción de decisiones, lo que afectaría de manera positiva a la realización de otros derechos. El acceso a dicha información

incrementaría la visibilidad de estos grupos de población frente a otros sectores de la sociedad y, por lo tanto, se los sensibilizaría sobre la existencia de grupos marginados y su contribución a la vida del Estado.

36. El Relator Especial desea insistir una vez más en que, en el cumplimiento de su mandato, por regla general ha observado la falta de datos desglosados en los otros motivos prohibidos de discriminación, especialmente el origen étnico. En algunos casos, esta situación se produce porque no se aplican las disposiciones nacionales vigentes relacionadas con la capacidad y los recursos limitados. A este respecto, reconoce que el desglose de datos puede presentar varios problemas, como las cuestiones de la viabilidad, ya que puede resultar caro y requerir una cantidad considerable de recursos y capacidad, como se recalcaba en la guía para la medición de indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).⁷

37. Sin embargo, en algunos países, la ley prohíbe la reunión de datos “sensibles” y muchos Estados se han opuesto radicalmente a reunir dicha información, algunas veces por una legítima preocupación por los derechos humanos. En un informe titulado “Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries” de 2007, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia reconoció la reticencia que producía la reunión de datos sensibles, consecuencia en parte de la interpretación errónea de las leyes de protección de datos, que se presentan como un obstáculo insuperable cuando, en realidad, las disposiciones también se han establecido para permitir la reunión de dichos datos sensibles.

38. Aunque el desglose de datos no puede ser contrario al derecho a la intimidad ni, en el caso de los datos étnicos, llevar al resurgimiento de las tensiones en contextos políticos específicos, ni usarse indebidamente, causando de esta forma una mayor discriminación y nuevas violaciones de derechos humanos, el Relator Especial considera que estos problemas y obstáculos se pueden superar si los Estados y los mecanismos a cargo de la reunión de dichos datos acatan determinadas normas estrictas de derechos humanos.

B. Problemas

39. El Relator Especial observa que los Estados expresan varios motivos de preocupación con respecto a la reunión de datos étnicos, normalmente basándose en que sería incompatible con el derecho a la intimidad. Ese es el caso de algunos Estados europeos, que han apoyado su argumento en las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal de 1981 y la Directiva 95/46/CE de la Unión Europea relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Ambos instrumentos prohíben la reunión de datos étnicos; sin embargo, ambos incluyen también cláusulas de excepción por las que se permite la reunión de dichos datos, siempre que el marco jurídico nacional incorpore salvaguardias sólidas, como la petición del consentimiento informado de la población objetivo y la garantía de la privacidad y la seguridad de los datos, y justifique de forma convincente la necesidad de reunir dichos datos. La reunión de datos personales vitales para luchar contra la discriminación y promover la igualdad

cumple el criterio de ser un “motivo de interés público importante”, que además es un requisito previo de conformidad con el régimen de protección de datos europeo.⁸

40. Asimismo, los Estados pueden temer que la reunión de datos revele la ineficacia de las medidas adoptadas o lleve a la asignación inevitable de fondos adicionales para las políticas de lucha contra la discriminación. Sin embargo, el Relator Especial desea poner de relieve que se trata simplemente de una cuestión de rendición de cuentas y que uno de los fines de la reunión de datos es garantizarla.

41. El Relator Especial reconoce que, en sociedades muy divididas, las cifras que demuestran las desigualdades pueden avivar la violencia entre grupos que compitan por los recursos. En algunos países, apenas se hacen públicos los resultados de los censos, ya que pueden desencadenar reacciones violentas en sociedades muy heterogéneas, en las que se moviliza a las personas por motivos étnicos. Sin embargo, el Relator Especial desea destacar que la reunión de datos no es la causa sino el diagnóstico de situaciones que favorecen dichas confrontaciones violentas entre grupos, que es posible que hayan acumulado resentimiento debido a las desigualdades y discriminación sistemáticas. Por lo tanto, esos temores deben relacionarse con el fracaso de los Estados a la hora de hacer frente a las desigualdades y la discriminación o con su reticencia a adoptar medidas al respecto, y no se deben imputar a los datos en sí. La oposición de los Estados a reunir datos puede, en algunos casos, obstruir el derecho a información, ya que existe una oposición subyacente a documentar la situación de los grupos vulnerables o marginados, incluidas las minorías étnicas.

42. Históricamente, los grupos de población que han sufrido discriminación puede que tampoco hayan estado a favor de la reunión de ese tipo de datos, por temor a que pudiera tener el efecto perverso de aumentar su vulnerabilidad al abuso. El Relator Especial reconoce que contextos históricos trágicos específicos han tenido un efecto disuasorio a la hora de reunir “datos sensibles” y han motivado la prohibición de reunir datos y estadísticas oficiales sobre la etnia. Nunca se podrá olvidar la tragedia que supuso la depuración étnica llevada a cabo durante la ocupación nazi en la Segunda Guerra Mundial. Está demostrado que los sistemas de reunión de datos demográficos han contribuido en gran medida a la identificación de minorías y grupos vulnerables, que posteriormente fueron objeto de violaciones a gran escala, como el caso de los civiles judíos y gitanos durante la ocupación nazi en los Países Bajos, Bélgica y Francia, entre otros países. Se ha documentado que en los Países Bajos, donde se observó la tasa de mortalidad más elevada de ciudadanos judíos (73% de todos los judíos neerlandeses), se había desarrollado un sistema de registro general a efectos administrativos y estadísticos con anterioridad a la ocupación nazi, en el que se registraba e identificaba a las personas por su pertenencia a un grupo étnico específico, reflejado en sus tarjetas de identidad.⁹ La administración nazi utilizó este sistema, en complicidad con las autoridades neerlandesas de inscripción de la población, para arrestar y deportar a muchos judíos y gitanos a campos de exterminio. En la historia reciente, el genocidio de Rwanda también se organizó en parte utilizando el sistema existente de inscripción de la población, heredado de la época colonial, que había establecido la administración colonial belga para dividir a la población en dos categorías, hutus y

⁸ Véase el artículo 8 4) de la Directiva 95/46/CE.

⁹ William Seltzer y Margo Anderson, “The dark side of numbers: the role of population data systems in human rights abuses”, *Social Research*, vol. 68, núm. 2 (verano de 2001).

tutsis. La elaboración de documentos de identidad, que mencionaban el grupo étnico al que pertenecían las personas, facilitó la masacre de más de 800.000 tutsis en 4 meses.

43. Esas graves violaciones de los derechos humanos demuestran claramente que los datos demográficos pueden utilizarse de manera incorrecta y convertirse en instrumentos peligrosos. En algunos casos, se han producido también datos falsos con fines políticos, por ejemplo, para mantener a los grupos minoritarios gobernantes en posición de dominación frente a la mayoría, o con fines electorales. Cuando no se observan las salvaguardias éticas y de los derechos humanos, se puede instrumentalizar fácilmente el desglose de datos por razón de religión o etnia. Varios factores han explicado el uso indebido de los datos, entre ellos, la ideología, el racismo, el nacionalismo, el oportunismo político y administrativo, o el celo profesional por parte de organismos nacionales de estadística o de órganos administrativos encargados de la inscripción de la población en cooperación con entidades de poder como las fuerzas de seguridad o militares.⁹ A este respecto, el Relator Especial desea recalcar la importancia de establecer instituciones independientes de reunión de datos con un mandato sólidamente basado en las normas y disposiciones internacionales que regulan dichas actividades.

44. Asimismo, se han utilizado en algunos casos estadísticas sobre etnias como espada de doble filo para estigmatizar a determinados grupos sociales. Esto es particularmente cierto en el caso de las estadísticas sobre la delincuencia. Por ejemplo, en Europa, las comunidades romaníes han estado con frecuencia excesivamente representadas entre la población penitenciaria encarcelada por la comisión de delitos penales,¹⁰ como ocurre con los afroamericanos en los Estados Unidos de América. Esas estadísticas se han utilizado para crear estereotipos y la percepción de que esos grupos de población tienen tendencia a cometer delitos por su cultura y determinadas características innatas.

45. Por lo tanto, si la producción de datos desglosados es esencial para evaluar la discriminación y hacerle frente, el establecimiento y la aplicación de salvaguardias de los derechos humanos son requisitos para reunir dichos datos.

C. Salvaguardias relativas a los datos sensibles

46. El marco jurídico internacional de derechos humanos establece claramente que, a fin de reunir y tratar datos personales, se deben tener en cuenta el derecho a la intimidad y la protección de datos. Además, el proceso debe ser participativo y basarse en el consentimiento informado y la autoidentificación.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, “‘Ethnic’ statistics and data protection in the Council of Europe countries” (2007).

1. Derecho a la intimidad y protección de datos

47. En su Observación General núm. 16 (1988), sobre el derecho a la intimidad, el Comité de Derechos Humanos establecía, *inter alia*, que la recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, deben estar reglamentados por la ley y que los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para tenerla y por que nunca se utilice para fines incompatibles con el Pacto. A fin de garantizar la privacidad, toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo, toda persona debe poder verificar quién controla o puede controlar esos archivos y, si contienen datos incorrectos o son contrarios a las disposiciones legales, debe tener derecho a pedir su rectificación o eliminación.

48. De conformidad con los *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*, la confidencialidad es imprescindible para el éxito del censo. Debe aclararse que los datos individuales se recopilan únicamente para elaborar estadísticas, y se debe garantizar que no se divulgará ninguna información individual ni se utilizará en otras bases de datos gubernamentales, conforme a lo dispuesto en el sexto de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.¹¹ El Relator Especial considera que, si bien la reunión y divulgación de datos garantiza el ejercicio del derecho a la información, se debe proteger, ante todo y sobre todo, el derecho a la intimidad y la confidencialidad. La Declaración y el Programa de Acción de Durban, que pide la reunión de datos desglosados por origen étnico, también solicitan que los Estados adopten las salvaguardias legales necesarias para la reunión de dichos datos, que deberá observar la estricta reglamentación sobre la protección de datos y las garantías de respeto de la intimidad.

49. Como ya se ha dicho, a nivel europeo se han elaborado disposiciones muy estrictas para garantizar la protección de los datos personales. Además de los dos instrumentos anteriormente citados, el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos de carácter personal y que dichos datos deben ser tratados de manera leal, con fines determinados, y con el consentimiento de la persona pertinente. La reunión de datos personales debe legitimarse por ley y justificarse por motivos de interés público importantes. Los datos deben seguir siendo accesibles para la persona a la que pertenecen, que tiene derecho a rectificar su información personal si así lo desea.

50. Por lo tanto, las personas deben seguir controlando, en términos absolutos, su información personal.

¹¹ Véase la resolución 68/261 de la Asamblea General.

51. El quinto principio de la Carta de Estadística de África, que establece la protección de los datos personales, las fuentes de información y los encuestados, solicita que los Estados garanticen la protección de la vida privada de los proveedores de datos y que se informe a las personas entrevistadas durante la elaboración de las estadísticas del objetivo de dichas entrevistas y de las medidas de protección de datos. En ninguna circunstancia se deben utilizar dichos datos en procedimientos judiciales, en la imposición de medidas punitivas o con el fin de adoptar decisiones administrativas contra personas o entidades, y las autoridades solo deben elaborar estadísticas si en los registros administrativos no se dispone de la información pertinente o su calidad es inadecuada en relación con los requisitos exigidos para producir información estadística. El Relator Especial desea destacar que, de hecho, nunca se deben utilizar los datos personales para adoptar decisiones relativas a aquellas personas de las que se han reunido los datos.

52. Se ha solicitado firmemente que se transformen sin dilación los datos personales en datos estadísticos, para que sea imposible relacionar los datos con las personas. En el caso de los censos de población, se alienta a los responsables a almacenar datos en una institución independiente y en un lugar fuera de la jurisdicción de los tribunales, especialmente en países en los que las instituciones necesarias son demasiado débiles para garantizar la plena privacidad y la seguridad de los datos. Se han desarrollado y propuesto varias salvaguardias legales, metodológicas y éticas para reducir el riesgo de un futuro abuso de los datos personales. Por ejemplo, se recomienda que, en la medida de lo posible, se utilicen encuestas por muestreo en lugar de censos completos y se eliminen los identificadores personales.¹²

53. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, donde se estableció hace mucho tiempo un marco sólido y completo para la reunión de datos étnicos, el código de práctica para las estadísticas nacionales, conforme a la Ley del Censo, establece que estas solo se deberán utilizar con fines estadísticos y los datos se mantendrán en lugares seguros. El Comisario para la Información, que es la autoridad independiente responsable de supervisar la aplicación de la Ley de Protección de Datos y de confirmar que los datos se utilizarán exclusivamente para llevar a cabo una investigación justificable, debe garantizar el acceso a esos datos. En caso de que deba publicarse por ley información que identifica a personas, dependerá de la orientación expresa y la responsabilidad personal del Estadístico Nacional.¹³

54. Con respecto a la privacidad, el Relator Especial destaca que los datos desglosados por etnia siempre deben reunirse con el consentimiento expreso de las personas pertinentes y dependen de que, en el marco jurídico nacional, exista una reglamentación sobre la protección de datos estricta y garantías de respeto de la intimidad. Asimismo, el derecho a la intimidad, del que puede derivarse el principio de autonomía individual, se ha vinculado estrechamente al derecho de las personas a la autoidentificación, que es otro requisito previo para la reunión de datos.

¹² Véase ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación; Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*, revisión 2 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.07.XVII.8); y Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.

¹³ Véase Human Rights Centre Clinic de la Universidad de Essex, "Disaggregated data and human rights: law, policy and practice" (2013).

2. Autoidentificación

55. En su recomendación general núm. VIII (1990) relativa a la interpretación y la aplicación de los párrafos 1 y 4 del artículo 1 de la Convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial confirmó que la autoidentificación es uno de los pilares de la reunión de datos desglosados por etnia. La autoidentificación se incluye en el derecho de las personas a reafirmar su propia identidad. De hecho, si bien se puede establecer el desglose por criterios como el sexo, la edad, los ingresos y la situación socioeconómica, con más o menos facilidad, el desglose por origen étnico resulta problemático, porque en la identificación de los grupos étnicos se utilizan criterios objetivos (p. ej., idioma) y subjetivos (p. ej., sentido de pertenencia), que están en constante evolución.¹⁴

56. En términos generales, la etnicidad está basada en una comprensión compartida de la historia y los orígenes territoriales (regionales y nacionales) de un grupo étnico o comunidad, así como en características culturales particulares como el idioma o la religión. La manera de entender las opiniones sobre la etnicidad, la conciencia de los antecedentes familiares, el número de generaciones que han vivido en el país y el tiempo transcurrido desde la inmigración son todos posibles factores que influyen en el registro de la etnicidad en el censo. La etnicidad es multidimensional y se trata más de un proceso que de un concepto estático, por lo que las clasificaciones étnicas deberían tratarse con límites modificables.¹⁵ Por consiguiente, el principio de autoidentificación da respuesta al problema conexo de la forma en que se deben determinar las categorías étnicas y la base sobre la que se debe clasificar a las personas.

57. El Relator Especial considera que sería arbitrario clasificar a las personas de manera automática, según la presunción o percepción del agente que reúne los datos, lo que fácilmente podría equipararse a la estigmatización y los prejuicios. La información sobre el origen étnico debe obtenerse siempre a través de la propia declaración del encuestado, que debe tener también la opción de indicar múltiples filiaciones étnicas o ninguna, sin que ello tenga consecuencias negativas. Entre las deficiencias detectadas en la autoidentificación se incluye la discrepancia entre la propia percepción y la de los demás, ya que es posible que no refleje el hecho de que el racismo y la discriminación se suelen basar en la apariencia y no en la identidad.¹⁴ Se ha hecho notar que, aunque diferentes estudios han concluido que los resultados de la clasificación realizada por terceros y la autoclasificación no son muy distintos, la desconfianza puede llevar al subregistro de miembros de determinadas comunidades, que prefieren no estar clasificados entre aquellos grupos que son objeto de actitudes discriminatorias. El Relator Especial cree que, a pesar de las deficiencias, la autoidentificación debe seguir siendo la norma, ya que se basa en la idea fundamental de que el Estado no debe imponer una identidad a las personas.

¹⁴ Véase Olivier De Schutter y Julie Ringelheim, *Ethnic Monitoring. The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti-discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights* (Bruselas, Bruylant, 2010).

¹⁵ *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*, revisión 2.

58. El Relator Especial destaca que es necesario fomentar la confianza para persuadir a las minorías de que no hay nada que temer de la autoidentificación con un grupo. Esto es importante para que la realización de actividades de reunión de datos personales sea un éxito, tanto en cuanto a la cantidad como a la exactitud de la información recopilada.

3. Participación

59. Asimismo, la autoidentificación implica la participación de la población objetivo en el proceso de reunión de datos. El principio de participación de los derechos humanos alienta a todos los sectores de la sociedad, incluidos los grupos vulnerables y marginados y las instituciones de derechos humanos y otros organismos pertinentes, a contribuir activamente al proceso de adopción de decisiones relacionado con la reunión de datos.

60. El Relator Especial cree que los indicadores deben ser pertinentes para las comunidades encuestadas y que la participación activa de los grupos objetivo posibilitaría dicha pertinencia. La consulta con todas las partes interesadas en todas las fases de la actividad contribuiría a fomentar la confianza entre las autoridades y los grupos correspondientes y a mejorar el diseño de la encuesta, incluida la elección de los indicadores oportunos. Asimismo, la participación debe entenderse como la concesión a los miembros de los grupos vulnerables del derecho a ser informados de los resultados de la reunión de datos y de la eficacia de las leyes, políticas y programas de lucha contra la discriminación en vigor.

V. Implementación de la reunión y desglose de datos sobre la igualdad

A. Marco normativo e institucional

61. El Relator Especial desea destacar la importancia de establecer mecanismos adecuados y un marco institucional para la reunión de datos personales, en estricto cumplimiento de las necesarias salvaguardias de los derechos humanos. Las diferentes partes interesadas, incluidos los organismos nacionales de estadística, las entidades públicas pertinentes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, deben unirse para medir la discriminación y para supervisar y evaluar los efectos de las políticas de ajuste.

62. De conformidad con los *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*, los censos constituyen uno de los medios principales de reunir estadísticas básicas de población, ya que proporcionan una fuente general de información estadística para la planificación del desarrollo económico y social, así como para evaluar las condiciones de los asentamientos humanos. A fin de que los censos sean representativos, se recomienda que las autoridades encargadas de los censos en diversos países estén alerta ante la posibilidad de que haya estereotipos y sesgos que afecten a los datos sobre grupos de población minoritarios. Como a menudo los representantes de esos grupos minoritarios pueden proporcionar a los planificadores del censo información e ideas importantes para el contenido y las operaciones del censo, hay que consultarlos al planificar el censo. Cabe señalar que en el contexto de los censos de población, además de determinar los indicadores

adecuados, se debe formar a los agentes del censo para evitar sesgos que puedan afectar a la adecuada reunión de datos exactos.

63. Normalmente se utilizan indicadores socioeconómicos como variables indirectas de medición de la igualdad y la discriminación, para evaluar en qué medida en la realización de varios derechos humanos se están teniendo en cuenta las normas intersectoriales de igualdad y no discriminación. Sin embargo, según la guía para la medición de indicadores de derechos humanos del ACNUDH, las mediciones cuantitativas clásicas pueden no ser suficientes para explicar la diferencia en el trato o los resultados entre personas que pertenecen a diferentes grupos étnicos. Por lo tanto, se sugiere que, además de reunir datos cuantitativos, puede que sea necesario realizar un análisis cualitativo para llegar a una evaluación más definida de la discriminación. Asimismo, este análisis es imprescindible en la medida en que las víctimas a veces son incapaces de detectar la discriminación a la que se ven sometidas. Por consiguiente, se deben utilizar también la reunión de información basada en hechos y las encuestas directas en el seguimiento de la discriminación y la evaluación de la prevalencia de las prácticas discriminatorias. Algunos instrumentos estadísticos útiles establecidos en la guía del ACNUDH son: las estadísticas socioeconómicas desglosadas por motivos prohibidos de discriminación para reflejar las disparidades y los resultados diferenciados que a menudo se derivan de una discriminación múltiple y acumulativa; las encuestas de población que miden experiencias, percepciones y actitudes en relación con la discriminación; y las encuestas sobre discriminación o de ensayo de situaciones para medir directamente la discriminación en esferas específicas, como el acceso al trabajo, la vivienda, la atención médica u otros servicios públicos.

64. Asimismo, el Relator Especial desea poner de relieve el inherente conflicto de intereses que puede surgir entre la función de reunión de datos, que normalmente llevan a cabo proveedores de servicios, y la función de análisis, que debe realizar una entidad independiente a cargo del análisis e interpretación de información reunida desde una perspectiva de derechos humanos. Por ejemplo, en Europa esa tarea puede encomendarse a los organismos de promoción de la igualdad, que son organizaciones independientes que asisten a las víctimas de la discriminación, que hacen un seguimiento de la discriminación e informan al respecto, y que promueven la igualdad.

65. La reunión y análisis de datos son actividades complementarias en las que deben participar todas las partes interesadas, incluidos: ministerios y departamentos de la administración pública que producen datos administrativos; los organismos nacionales de estadística que tratan datos basados en encuestas; y las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la reunión de datos basados en hechos. Si bien un órgano independiente imparcial debe encargarse de la interpretación, el Relator Especial alienta a las instituciones pertinentes a asumir plenamente los resultados de la evaluación, a fin de aplicar las medidas correctivas necesarias, incluidos los planes de acción afirmativa.

66. Asimismo, se debe dar la consideración debida al segundo de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, en el que se manifiesta que, para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos

estadísticos. Los organismos de estadística también han de facilitar una interpretación correcta de los datos y presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística (principio 3). Por último, a fin de promover la transparencia, se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos (principio 7).

67. El Relator Especial considera que organismos de investigación independientes pueden también reunir y analizar datos sobre la igualdad, incluso en aquellos contextos en los que se prohíba por ley la reunión de dichos datos. En su informe sobre su visita a España, puso de relieve que, a falta de estadísticas oficiales sobre las características étnicas en un momento dado, las autoridades han utilizado ampliamente los datos y la información reunidos por las organizaciones no gubernamentales y otros agentes pertinentes (véase el documento A/HRC/23/56/Add.2). El Relator Especial recomienda que, en dichos contextos, el Estado proporcione los recursos necesarios para que entidades independientes (como las universidades) puedan reunir los datos necesarios.

68. En un informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia en el que se analizaba la situación en la que se encontraba la reunión de datos entre los 42 Estados miembros, se concluyó que solo la mitad de ellos habían reunido datos sobre el origen étnico o la religión.¹⁰ El estudio muestra que las prácticas relativas a la reunión de datos sobre el origen étnico han variado considerablemente y que dichas actividades se han justificado con frecuencia haciendo referencia al interés público, y no sobre la base de una obligación jurídica como parte de las iniciativas de lucha contra la discriminación.

69. El Reino Unido es una excepción en el marco europeo, ya que la Ley de Relaciones Raciales (1976) y la Ley de Protección de Datos (1998) solicitan expresamente la reunión de datos étnicos, que se ha establecido como necesaria para el seguimiento de la existencia o la ausencia de igualdad de oportunidades y trato entre las personas de diferente origen étnico. La Ley de Relaciones Raciales establece claramente que la reunión de información estadística es una obligación jurídica que atañe a las autoridades públicas a nivel local y nacional, y a las empresas con más de 150 empleados. El Comisario para la Información cuenta con amplias facultades a la hora de autorizar la reunión de “datos sensibles”. Desde 1991, los censos elaborados en el país han incluido una pregunta sobre los agrupamientos étnicos. Las actuales categorías son consecuencia de la celebración de amplias consultas entre las partes interesadas y las autoridades encargadas de los censos.

70. En el contexto de su compromiso voluntario de aplicar un sistema nacional de indicadores de derechos humanos, el Brasil ha establecido el Comité de Estadísticas Sociales, que es el principal órgano de coordinación a cargo de la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en los indicadores sociales. El Comité forma parte del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Como consecuencia, en el censo demográfico de 2010 se incluyeron preguntas concretas para generar datos desglosados por criterios como la discapacidad, los idiomas indígenas y la raza o el color de piel. El Brasil ha solicitado la cooperación internacional para elaborar los componentes del sistema nacional de indicadores de derechos humanos, en colaboración con el ACNUDH y organismos de las Naciones Unidas (véase el documento A/HRC/WG.6/13/BRA/1). Se han incluido los componentes de derechos

humanos en una base de datos e indicadores que contribuyen a la formulación de políticas, como DATASUS, que es el Departamento de Sistemas Informáticos del Sistema Único de Salud (SUS), encargado de suministrar información sobre el SUS, el registro del subsidio familiar y el censo escolar.

71. El Relator Especial desea expresar su gran preocupación con respecto a la falta de estadísticas de delitos motivados por prejuicios, que puede explicarse, *inter alia*, por la insuficiente conciencia por parte de las autoridades, que no están cumpliendo su obligación de proteger a las víctimas y de proporcionarles remedios jurídicos eficaces. El subregistro de delitos inspirados en motivaciones racistas fomenta la impunidad generalizada y priva a las víctimas de acceso a remedios jurídicos eficaces.

72. En su recomendación general núm. XXXI (2005) sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó que los Estados prestaran atención a los indicadores sobre la discriminación, como las cifras relativas a los delitos inspirados en motivaciones racistas, especialmente aquellos perpetrados por agentes de policía u otros funcionarios del Estado. El hecho de que no se presenten denuncias, se formen causas penales o existan fallos condenatorios relativos a actos de discriminación racial, o de que su número sea escaso, se puede explicar por el posible desconocimiento de las víctimas de sus derechos, su temor a la censura social o las represalias o su poca confianza en la policía o las autoridades judiciales o porque se ven disuadidas por la complejidad y los costos del proceso judicial, ya sean supuestos o reales.

73. Asimismo, a fin de evaluar los actos de discriminación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el Comité recomendó que se prestara atención a si existía un índice proporcionalmente más elevado de delincuencia atribuido a las personas pertenecientes a grupos vulnerables, sobre todo de la pequeña delincuencia callejera y las infracciones penales relativas a la droga y la prostitución, así como que se evaluara la imposición de penas severas o inadecuadas y la proporción de la población penitenciaria compuesta por personas pertenecientes a grupos marginados. El Relator Especial considera que la reunión de dichos datos permitiría también la detección de prácticas de control policial con sesgo racista y aumentaría la transparencia, como se indica en el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2015 (A/HRC/29/46).

74. En su recomendación general núm. XXXI, el Comité también recomendó que los Estados, en cumplimiento de las salvaguardias de los derechos humanos, reunieran periódicamente datos de la policía, las autoridades judiciales y penitenciarias y los servicios de migración sobre las denuncias, la formación de causas penales y los fallos condenatorios referentes a actos de racismo y de xenofobia, así como la reparación concedida a las víctimas de tales actos. Por lo tanto, las instituciones judiciales y de seguridad deben desempeñar un papel importante en la reunión de datos sobre la igualdad, para evaluar si en el cumplimiento de sus respectivos mandatos se han utilizado prácticas discriminatorias. Dichas actividades de reunión de datos deben coordinarse en cooperación con instituciones especializadas en la materia y observar estrictamente el marco jurídico que regula la recopilación de datos personales.

75. El Reino Unido ha establecido la buena práctica de recopilar sistemáticamente datos sobre el cumplimiento de la ley, desglosados por origen étnico. La Ley de Igualdad de 2010 estableció un marco jurídico aplicable a todas las entidades que desempeñan una función pública, incluida la policía, los funcionarios de aduanas e impuestos, los funcionarios de las administraciones tributarias, los funcionarios de salud y seguridad y los responsables del cumplimiento de las normas de comercio, los órganos de concesión de licencias, las autoridades de inmigración y la administración de prisiones y libertad condicional. La ley ordena la publicación de objetivos y datos con respecto a la igualdad y el seguimiento de los avances logrados en el cumplimiento de dichos objetivos. Además, la Ley de Policía y Medios de Prueba Penal (1984), que otorga a la policía el poder de detención y registro de personas, también exige que se deje constancia de dichas detenciones y registros, *inter alia*, para posibilitar la producción de datos a través de los cuales los supervisores, las autoridades policiales y las comunidades locales podrán detectar cualquier abuso de poder de los agentes de policía, incluido el control policial con sesgo racista.¹⁶

76. En Bulgaria, Hungría y España, un proyecto piloto financiado por la Unión Europea titulado “Estrategias para la Identificación y el Registro Policial Eficaces” introdujo fichas de detención para el registro de la nacionalidad y el origen étnico de las personas detenidas. Durante el proyecto, se demostró que la producción de dichos datos podía reducir la elaboración de perfiles delictivos en función de los rasgos étnicos y mejorar la eficiencia al mismo tiempo.¹⁶

77. El Relator Especial desea poner de relieve que, a fin de complementar los datos generados por el uso de fichas de detención, se deben utilizar otras fuentes de datos, como la información recopilada por los agentes de la sociedad civil a través de encuestas basadas en hechos que documentan los casos de controles policiales con sesgo racista y la comisión de delitos inspirados en motivaciones racistas.

B. Los datos y la agenda para el desarrollo después de 2015

78. Mientras el mundo se prepara para adoptar una nueva agenda para el desarrollo, la pregunta de qué desempeño ha tenido al aplicar las medidas de igualdad y no discriminación a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio llama aún más la atención sobre la necesidad de desarrollar indicadores adecuados para evaluar el cumplimiento del objetivo de “no dejar a nadie atrás”.

¹⁶ Véase Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: a Handbook of Good Practices* (Nueva York, 2012).

79. Indicadores del desarrollo, como el índice de desarrollo humano, han demostrado que el hecho de centrarse fundamentalmente en los agregados nacionales no ha facilitado que se reflejen las desigualdades y ha contribuido a una mayor invisibilidad de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Un estudio del Banco Mundial muestra que aproximadamente la mitad de los 155 países en desarrollo encuestados carecen de datos adecuados para hacer un seguimiento de la pobreza y, como consecuencia, los datos existentes, con frecuencia, siguen sin detectar a los más pobres de esos países.¹⁷ Se puede sacar la misma conclusión a nivel internacional, ya que los indicadores del desempeño elaborados para evaluar el resultado de las políticas de desarrollo no han logrado evaluar adecuadamente los aspectos del desarrollo relativos a los derechos humanos. Sin embargo, el Relator Especial desea reconocer que en 2006 pasó a adoptarse un enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo en la programación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ese enfoque ha intentado integrar las normas intersectoriales de derechos humanos, incluidas la igualdad y la no discriminación, en el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas de desarrollo y la ejecución de los programas de desarrollo.

80. El Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2015, si bien pone de relieve que se han hecho importantes progresos en la reducción de la pobreza extrema a la mitad, también destaca que estos progresos son desiguales. Millones de personas siguen desamparadas, en particular los más pobres y los desfavorecidos debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica. El informe establece que la falta de datos oportunos y la falta de disponibilidad de datos desglosados representan algunos de los desafíos principales, que a menudo han llevado a la implementación de unos procesos de planificación y de adopción de decisiones ineficaces porque se basan en datos inexactos u obsoletos.

81. La erradicación de la pobreza y el hambre sigue siendo un elemento fundamental de la agenda para el desarrollo después de 2015 y, debido a que el acceso a servicios básicos, como la educación, la atención médica o el agua limpia, frecuentemente está determinado por la situación socioeconómica, el género, el origen étnico o la ubicación geográfica, se ha hecho un firme llamamiento, incluso desde la sociedad civil, para que se desarrollen indicadores que faciliten la reunión de estadísticas más desglosadas. Dichas estadísticas reflejarían la situación de las poblaciones más vulnerables y marginadas, y mejorarían la medición de la discriminación y las desigualdades en y entre los países.

82. La agenda para el desarrollo después de 2015 pone de relieve la necesidad de que exista un mayor compromiso con la lucha contra la discriminación y la desigualdad. En la meta 10.3 de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos se pide una mayor igualdad en y entre los países mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias, al tiempo que en la meta 17.18 se refleja la necesidad de fortalecer los medios de ejecución, entre otros medios, a través de la mejora de la reunión de datos desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

¹⁷ Véase Umar Serajuddin y otros, "Data deprivation: another deprivation to end", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo núm. 7252 (Washington D.C., Banco Mundial, 2015).

83. El Relator Especial desea poner de relieve que en todos los países se deben reunir sistemáticamente datos desglosados por motivos prohibidos de discriminación, si bien observando las necesarias salvaguardias de los derechos humanos. Como se ha resaltado a lo largo del presente informe, los datos desglosados son esenciales para evaluar los niveles de discriminación y desigualdad y para velar por que se tenga en cuenta a todo el mundo en los progresos realizados en materia de desarrollo.

VI. Conclusiones y recomendaciones

84. El Relator Especial acoge con beneplácito los esfuerzos realizados a nivel internacional, regional y nacional para desarrollar marcos normativos para la reunión y protección de datos personales. Asimismo, toma nota de los progresos logrados en la inclusión de preguntas sobre el origen étnico en los censos de todo el mundo. Sin embargo, la reunión sistemática de datos desglosados por etnia sigue siendo la excepción y no la norma, y a menudo se propone como una medida discrecional. El Relator Especial insta a los Estados a que establezcan marcos jurídicos e institucionales para la reunión periódica de datos desglosados por etnia, con vistas a resaltar la existencia de discriminación y su alcance, en cumplimiento de sus obligaciones jurídicas internacionales. Los datos desglosados por etnia constituyen un instrumento necesario en la recopilación de pruebas sobre actos de discriminación racial, la evaluación de la situación de grupos discriminados, la valoración de la eficacia de las medidas adoptadas, el seguimiento de los progresos realizados y la adopción de medidas especiales para corregir la situación. Los datos desglosados son esenciales para la válida prevención y aplicación de medidas coercitivas, así como para establecer metas con base empírica y formular leyes, políticas y programas eficaces y adecuados para luchar contra la discriminación.

85. Si bien el Relator Especial defiende firmemente que los Estados establezcan un mandato específico para la reunión de datos personales, a fin de evaluar los niveles de discriminación y ejecutar las políticas adecuadas, también destaca la necesidad de formular leyes estrictas sobre la confidencialidad y la protección de datos, ya que son las salvaguardias necesarias para la realización del derecho a la intimidad y la protección de las personas. Además, deben adoptarse y aplicarse salvaguardias éticas, como los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales y la Declaración sobre Ética Profesional del Instituto Internacional de Estadística, a fin de crear marcos institucionales a nivel nacional que impidan el uso indebido de datos.

86. El Relator Especial recuerda la importancia de establecer actividades participativas de reunión de datos. Se debe consultar exhaustivamente a las instituciones nacionales de derechos humanos y los agentes de la sociedad civil para elaborar y ejecutar actividades de reunión de datos, ya que así se promoverían sistemas de reunión de datos más eficaces y se generaría información más exacta, al tiempo que se fomentaría la confianza entre las comunidades vulnerables. Del mismo modo, los Estados deben garantizar la independencia de las estadísticas oficiales. Además, la interpretación y el seguimiento de los datos reunidos deben encomendarse a entidades independientes, como los organismos europeos de promoción de la igualdad, a fin de garantizar la rendición de cuentas de los proveedores de servicios

públicos. Se han de dar a conocer al público los resultados de las actividades de reunión de datos, de conformidad con las normas de protección y seguridad de los datos, a fin de informar a la población y, especialmente, a los grupos pertinentes y así lograr su empoderamiento para solicitar la igualdad de trato.

87. El Relator Especial es consciente de los problemas que plantea la puesta en funcionamiento de la reunión de datos a gran escala y sus consecuencias financieras, y exhorta a los Estados Miembros a solicitar o proporcionar asistencia técnica y financiera adecuada a nivel regional e internacional. A ese respecto, el Relator Especial acoge con beneplácito el compromiso, asumido en virtud de la meta 17.18 de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos, de prestar apoyo para el desarrollo de la capacidad estadística a los países en desarrollo. Asimismo, el Relator Especial alienta a los Estados a solicitar asistencia para el desarrollo de la capacidad al ACNUDH para incorporar un enfoque basado en los derechos humanos en la reunión de datos personales y hace referencia a la metodología desarrollada en la guía del ACNUDH para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos.

88. El Relator Especial sigue estando muy preocupado por las bajas tasas de registro de delitos inspirados en motivaciones racistas y de datos relativos a la discriminación en la administración de justicia. Insta a los Estados a hacer todo lo posible para reunir datos que puedan ayudar a determinar la comisión de delitos motivados por prejuicios, evaluar el acceso de las víctimas a la justicia y detectar los casos de discriminación en la administración de justicia, incluido el control policial con sesgo racista, que abordó en su último informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/29/46). A ese respecto, el Relator Especial alienta a los Estados a aplicar las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su recomendación general núm. XXXI (2005) sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal.

89. El Relator Especial se hace eco de la recomendación derivada del Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2015, según la cual “solo contando lo que no ha sido contado podremos alcanzar lo que no hemos alcanzado”, y de que los datos de alta calidad desglosados por motivos prohibidos de discriminación, entre ellos el sexo, el estado migratorio, la condición indígena, la etnia y la discapacidad, entre otros, son cruciales para tomar decisiones adecuadas y supervisar el progreso para alcanzar un desarrollo sostenible universal.

90. El Relator Especial exhorta a la Comisión de Estadística, que es el foro técnico para el desarrollo y la aplicación de los indicadores y del marco de seguimiento y los mecanismos de presentación de informes de los objetivos y metas de la agenda para el desarrollo después de 2015, a velar por que se desarrollen los indicadores adecuados para medir los efectos en los derechos humanos de las nuevas políticas de desarrollo y a establecer medidas específicas para reflejar los principios intersectoriales de derechos humanos de no discriminación e igualdad. Asimismo, sugiere que la sociedad civil desempeñe un papel activo en la determinación de los indicadores adecuados para supervisar si las políticas de desarrollo promueven la igualdad de oportunidades e intentan mitigar las desigualdades en el resultado.

91. El Relator Especial acoge con beneplácito la meta 17.18 de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos en la que se prevé aumentar la reunión de datos desglosados por motivos prohibidos de discriminación. Desea destacar que los datos deben desglosarse en función de los motivos prohibidos de discriminación convenidos, y no de criterios discrecionales contextualizados. Invita a los Estados a incluir la reunión de datos desglosados por etnia en el marco de su obligación de luchar contra la discriminación.

92. Finalmente, el Relator Especial recuerda a los Estados las anteriores recomendaciones formuladas por el mandato y otros mecanismos de derechos humanos sobre la necesidad de reunir datos desglosados para respetar el principio intersectorial de derechos humanos de no discriminación.
