



Asamblea General

Distr. general
30 de julio de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Promoción efectiva de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, de conformidad con la resolución 68/172 de la Asamblea.

* A/70/150.



Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías

Resumen

En el presente informe se abordan los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas en lo que respecta a las distintas etapas del proceso de justicia penal, y abarca desde antes de la detención hasta la ejecución de la sentencia. En el informe se examinan los obstáculos a que se enfrentan las víctimas la delincuencia que son miembros de minorías a la hora de acceder a la justicia. Se pone de manifiesto la necesidad de asegurar la participación efectiva de las minorías en la administración de justicia.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías	3
A. Visitas a los países	3
B. Estudio mundial sobre los romaníes	3
C. Foro sobre Cuestiones de las Minorías	3
III. Las minorías y el proceso de justicia penal	4
A. Introducción	4
B. Marco jurídico	4
C. Las minorías y el ejercicio de la autoridad policial	7
D. Representación de las minorías en la prisión preventiva	10
E. Los derechos en relación con los procedimientos y audiencias judiciales	12
F. Imposición de penas	16
G. Condiciones en centros de prisión preventiva y en las prisiones	17
H. Víctimas y testigos pertenecientes a minorías	19
I. Apoyo a la diversidad y la no discriminación	22
IV. Conclusiones y recomendaciones	26
Anexo	30

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías presenta este informe a la Asamblea General en su septuagésimo período de sesiones de conformidad con la resolución 68/172 de la Asamblea y la resolución 25/5 del Consejo de Derechos Humanos.

2. En la sección II del presente informe se ofrece una breve reseña de las actividades de la Relatora Especial desde la publicación de su informe anterior a la Asamblea General (A/69/266), y la sección III se centra en las minorías en el sistema de justicia penal. En la última sección se presentan las conclusiones y se ofrecen algunas recomendaciones a ese respecto.

II. Actividades de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías

A. Visitas a los países

3. En el informe anual de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/28/64) figura un resumen de sus actividades recientes, incluidas sus misiones a Nigeria, del 17 al 28 de febrero de 2014 (véase A/HRC/28/64/Add.2) y a Ucrania, del 7 al 14 de abril de 2014 (véase A/HRC/28/64/Add.1).

B. Estudio mundial sobre los romaníes

4. La Relatora Especial llevó a cabo un estudio amplio de la situación de los derechos humanos de los romaníes en todo el mundo, con particular hincapié en el fenómeno del antigitanismo, por invitación del Consejo de Derechos Humanos (véase la resolución 26/4). Habiendo adoptado un enfoque consultivo, la Relatora se puso en contacto con organizaciones internacionales y regionales, expertos en derechos de los romaníes y organizaciones no gubernamentales. Su informe sobre los resultados del estudio mundial (A/HRC/29/24) se presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 29º período de sesiones, celebrado en junio de 2015.

C. Foro sobre Cuestiones de las Minorías

5. El Consejo de Derechos Humanos ha pedido a la Relatora Especial en sus resoluciones 6/15 y 19/23 que oriente la labor del Foro sobre Cuestiones de las Minorías. El séptimo período de sesiones del Foro, celebrado los días 25 y 26 de noviembre de 2014, se centró en formas de prevenir y combatir la violencia y los crímenes atroces cometidos contra las minorías, y la determinación de los problemas que afectan a las minorías, así como soluciones prácticas y eficaces para prevenir y combatir la violencia¹. Entre los cerca de 600 participantes había representantes de gobiernos, comunidades minoritarias, organismos especializados, organizaciones regionales, instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil.

¹ Las recomendaciones del Foro en su séptimo período de sesiones figuran en el documento A/HRC/28/77.

6. En el octavo período de sesiones del Foro, que se celebrará los días 24 y 25 de noviembre de 2015² y versará sobre el tema de las minorías en el sistema de justicia penal, se dará prioridad a la identificación de las prácticas positivas y eficaces para proteger y promover los derechos de las minorías en las diversas etapas del proceso de justicia penal, en particular en las operaciones de las fuerzas del orden, el poder judicial y la profesión jurídica. El presente informe será una de las aportaciones y servirá de referente para los debates que se celebren.

III. Las minorías y el proceso de justicia penal

A. Introducción

7. La Relatora Especial está alarmada por las numerosas denuncias que ha recibido de violaciones de los derechos humanos cometidas contra las minorías en la administración de la justicia penal, en razón de su condición de minoría. Habiendo examinado el material existente y los documentos pertinentes de las Naciones Unidas³ procedentes de instituciones regionales y nacionales, en el marco de sus consultas con los gobiernos (véase el anexo), diversos expertos y representantes de la sociedad civil, la Relatora Especial ha identificado pautas mundiales de violaciones de los derechos de las minorías en el proceso de justicia penal.

8. La Relatora Especial recuerda los cuatro pilares de los derechos de las minorías formulados en informes anteriores, los cuales constituyen un marco importante para la comprensión de los derechos de las minorías en el sistema de justicia penal (véase A/HRC/29/24, párr. 17). También reconoce la diversidad de ordenamientos jurídicos en todo el mundo. Si bien la modalidad de las violaciones de los derechos de las minorías puede variar de un sistema a otro, ningún sistema está exento de esas preocupaciones. Sin embargo, las especificidades nacionales en la administración de la justicia penal nunca pueden justificar la discriminación en la administración de justicia (véase E/CN.4/Sub.2/2005/7, párrs. 31 a 41).

9. En el informe se destacan algunos ejemplos de buenas prácticas. Sin embargo, con demasiada frecuencia la falta de datos impide que los gobiernos evalúen con precisión la existencia y la magnitud de las violaciones, o que elaboren contramedidas eficaces. No obstante, cabe señalar que el informe no es exhaustivo, y no se ocupa de las violaciones cometidas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley fuera del procedimiento penal formal ni de las violaciones derivadas del derecho penal sustantivo, que afectan a las minorías y merecen ser objeto de más investigación.

B. Marco jurídico

10. El derecho internacional protege a las personas en contacto con el sistema de justicia penal que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Prohíbe la discriminación en la administración de justicia y crea obligaciones positivas de velar por que los sistemas de justicia sean receptivos a la

² Véase <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session8.aspx>.

³ Véase también E/CN.4/Sub.2/1982/7, E/CN.4/Sub.2/2003/3, E/CN.4/Sub.2/2005/7.

participación efectiva de las minorías, y la faciliten. Estos principios generales se elaboran en el marco del derecho de los tratados y las normas internacionales consuetudinarias de derechos humanos y, en situaciones de conflicto armado, el derecho internacional humanitario⁴.

11. El principio general de no discriminación, en particular la igualdad ante la ley y ante los tribunales, está consagrada, por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (en lo sucesivo, la Declaración de 1992 sobre las Minorías), la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial⁵. Estos se ven reforzados por instrumentos regionales como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en lo sucesivo, la Carta Africana) (artículos 2 y 3), la Carta Árabe de Derechos Humanos (en lo sucesivo, la Carta Árabe) (artículos 3 y 11), el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa) (artículo 4), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo, la Convención Americana) (artículos 1 y 24), así como la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (aún no ha entrado en vigor), la jurisprudencia y el derecho internacional humanitario⁶. El concepto de participación efectiva se reconoce en la Declaración sobre las Minorías (artículo 2), en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷, y en las normas regionales⁸.

12. La equidad y las salvaguardias eficaces de los derechos en todas las etapas del proceso de justicia penal dependen de la capacidad de los sospechosos, los acusados, las víctimas y los testigos para comprender lo que está ocurriendo. A este respecto, los derechos de las minorías lingüísticas previstos en la Declaración sobre las Minorías, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 27 y 14), la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (en asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)), el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (artículo 10 3)), la Carta Árabe (artículo 25), y el derecho internacional humanitario, así como en otros instrumentos, adquieren una importancia particular.

⁴ Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra de 1949), artículos 3 1) d), 27 y 71; Protocolo I, 1977, artículo 75 1), 3) y 4); Protocolo II, 1977, artículos 2 1) y 6; estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario, del Comité Internacional de la Cruz Roja (2006), normas 88, 90, 99, 100, 102, 103 y 104.

⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1, 7 y 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2, 14 y 26; Declaración de 1992 sobre las Minorías, artículos 2, 3 y 4; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 30; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículos 1, 2 y 5.

⁶ Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, artículo 14, y Directiva 2012/29 de la Unión Europea, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, párr. 9) del preámbulo; estudio de derecho internacional humanitario consuetudinario del Comité Internacional de la Cruz Roja (2005), norma 88.

⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 23 (art. 27).

⁸ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), recomendaciones de Lund para la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública (1999). Véanse también la Carta Árabe, artículos 24 y 25, la Convención Americana, artículo 23, la Carta Africana, artículo 13; y Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 23 (art. 27).

13. El derecho a la libertad y la seguridad personales⁹, la prohibición de la tortura y otros malos tratos¹⁰, el derecho a un juicio imparcial¹¹, el derecho a la intimidad¹², y el derecho a la vida¹³ son pertinentes para la vigilancia, la detención y el registro, el uso de la fuerza, el arresto, la interrogación, la prisión preventiva, el juicio penal y la imposición de la pena. Esas cuestiones se abordan en más detalle en otros instrumentos regionales y de las Naciones Unidas¹⁴.

14. Para los miembros de minorías que han sido víctimas de delitos, son pertinentes las normas sobre el derecho a un recurso y una reparación efectivos, y a la participación y protección en el proceso de justicia penal¹⁵.

15. Las normas de derechos humanos también confirman que los miembros de minorías deben tener acceso en condiciones de igualdad a la formación y al empleo como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en particular en la policía, las fiscalías, el poder judicial y la profesión jurídica¹⁶.

16. Las Recomendaciones sobre la función policial en las sociedades multiétnicas (2006) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 3 y 9; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 a) y b).

¹⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 5; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 b).

¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 a).

¹² Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 12; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17.

¹³ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 b).

¹⁴ Véanse, por ejemplo, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015), reglas 6, 41, 42 y 51; Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, principios 5 y 14; Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, artículos 2 y 3; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, artículos 2 y 6; Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, artículos 2 a 8; Directrices sobre la Función de los Fiscales, artículos 2 b), 12 y 13 a); Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directrices sobre las Condiciones de Detención, la Custodia Policial y la Prisión Preventiva en África (Directrices de Luanda) (2014); y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008).

¹⁵ Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, artículo 3; Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, párr. 25; Directrices sobre la Función de los Fiscales, artículos 13 b) y d); y Directiva 2012/29 de la Unión Europea sobre las víctimas de delitos.

¹⁶ Declaración sobre las Minorías, en términos generales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25 c); Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, artículo 10; Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, artículos 10 y 11; Directrices sobre la Función de los Fiscales, artículo 2 a); Recomendación de Lund 6, de la OSCE; Carta Árabe, artículos 24 y 25; Convención Americana, artículo 23; y Carta Africana, artículo 13.

revisten una importancia de carácter intersectorial, ya que proporcionan orientación sobre la representatividad de la policía y el mejoramiento de la comunicación entre la policía y las comunidades minoritarias¹⁷.

17. En la Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento del sistema de justicia penal se describen las medidas para evaluar y prevenir la discriminación en cada etapa del sistema de justicia penal. Las recomendaciones del Comité pueden y deben ampliarse y adaptarse para abarcar la discriminación contra todas las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

C. Las minorías y el ejercicio de la autoridad policial

18. Cuando un número desproporcionado de personas pertenecientes a un grupo minoritario se encuentra en contacto con la policía a raíz de un acto de discriminación, entonces, inclusive si todas las demás fases del proceso transcurren oficialmente de manera imparcial, las minorías estarán representadas de manera igualmente desproporcionada a lo largo de ese proceso. Esto pone de relieve la importancia de una estricta no discriminación en la etapa en que interviene la policía. El riesgo de discriminación es aún mayor cuando las fuerzas de policía no reflejan la diversidad de la población¹⁸.

19. La policía suele tener amplias facultades discrecionales. Debido a la naturaleza de la labor que desempeñan, puede precisarse cierto grado de discrecionalidad. Sin embargo, cuanta mayor discrecionalidad, mayor será el riesgo de que se ejerza de manera arbitraria o discriminatoria, en particular ante la ausencia de mecanismos de supervisión eficaces e independientes¹⁹. De hecho, a nivel mundial, y concretamente en ámbitos como las leyes de lucha contra el terrorismo, las minorías corren un riesgo cada vez mayor en los casos en que las facultades de la policía se siguen ampliando más allá del alcance de mecanismos de supervisión eficaces.

20. Además, las prácticas policiales que tienen repercusiones excesivas en determinada minoría tienden a reforzar el sentimiento entre los miembros del grupo de que no son parte integrante de la sociedad; esto puede, en última instancia, socavar los esfuerzos por proteger y promover su identidad, ya que pueden tratar de ocultar su condición para evitar una atención injustificada²⁰. Esas prácticas pueden contribuir también a la creación de un círculo vicioso de tensión entre la policía y las comunidades minoritarias.

¹⁷ Puede consultarse en: <http://www.osce.org/hcnm/32227>. En la introducción se afirma la pertinencia de las recomendaciones también para las minorías religiosas, lingüísticas y culturales.

¹⁸ Véase el documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/WP.1) presentado el 28 de junio de 2006 por Tom Hadden, incluido el proyecto titulado “Draft toolkit on integration with diversity in security, policing and criminal justice”; ACNUDH, informe de la reunión de expertos sobre integración de la diversidad en la policía, Viena, 15 y 16 de enero de 2008 (A/HRC/10/38/Add.1), párr. 55.

¹⁹ E/CN.4/Sub.2/1982/7, párrs. 2 a 39; y E/CN.4/Sub.2/2005/7, párrs. 55 y 56.

²⁰ Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, A/HRC/4/26 (29 de enero de 2007), párrs. 56 a 58 (utilización de perfiles basados en el origen étnico o nacional o la religión).

1. Control de identidad, detención y registro, y vigilancia

21. Aunque la mayoría de los países afirman su oposición al control policial con sesgo racista²¹, continuamente se denuncia la frecuencia desproporcionada con que la policía hace de algunas personas el blanco de medidas de control de identidad, detención y registro, u otras formas de funciones policiales coercitivas o invasoras de la vida privada, que responden únicamente a las características de la identidad de una minoría, y no a una sospecha digna de crédito de que la persona en cuestión ha participado en alguna actividad ilegal²².

22. Se ha afirmado que la actuación policial basada en esos perfiles raciales o étnicos viola las normas internacionales de derechos humanos²³. El aumento de la vigilancia general de los miembros de una confesión religiosa determinada, por el mero hecho de que algunos creyentes han participado en actividades terroristas u otros delitos, plantearía problemas similares²⁴.

23. Habida cuenta de que el control policial con sesgo racista suele ser el resultado de una discriminación arraigada, no basta con que los Estados solo se abstengan de respaldar oficialmente esos métodos de elaboración de perfiles; los gobiernos deben adoptar medidas proactivas para evitar que los agentes del orden actúen de ese modo en la práctica habitual²⁵. Se pueden adoptar precauciones para reducir su efecto desproporcionado en las minorías²⁶. De hecho, evitar la caracterización de las

²¹ La mayoría de los países que respondieron al cuestionario declararon que prohibían el uso de perfiles basados en la condición de minoría.

²² Véanse, por ejemplo: CCPR/C/USA/CO/4 (Comité de Derechos Humanos, 2014), párr. 7; CAT/C/USA/CO/3-5 (Comité contra la Tortura, 2014); CERD/C/CAN/CO19-20 (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), 2012); CERD/C/RUS/CO/20-22 (CERD, 2013); A/HRC/27/68 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, informe sobre el acceso a la justicia, 2014), párr. 57; A/HRC/24/52/Add.1 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, misión al Reino Unido, 2013); CERD/C/THA/CO/1-3 (CERD, 2012); A/HRC/24/52/Add.2 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, misión a Panamá, 2013); CERD/C/UKR/CO/19-21 (CERD, 2011); CERD/C/ESP/CO/18-20 (CERD, 2011); CERD/C/SWE/CO/19-21 (CERD, 2013); CERD/C/AUT/CO/18-20 (CERD, 2012); A/HRC/21/60/Add.1 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, misión a Portugal, 2012); CERD/C/FIN/CO/20-22 (CERD, 2012); comunicación ESP 2/2015 recibida por la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías; y Comisión del Reino Unido para la Igualdad y los Derechos Humanos, *Stop and think: a critical review of the use of stop and search powers in England and Wales* (2010).

²³ A/HRC/29/46 (Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia - utilización de perfiles raciales y étnicos) párr. 63; Comité de Derechos Humanos, *Williams Lecraft c. España*, comunicación núm. 1493/2006 (2009), párr. 7.2; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Timishev c. Rusia* (2005), y *Gillan y Quinton c. el Reino Unido* (2010), párr. 85. Véanse también Tribunal de Apelaciones de París, Centro 2, Sala 1, Sentencias 13/24255, 13/24261, 13/24262, 13/24277 y 13/24300 (24 de junio de 2015); y decisión del Defensor de los derechos MSP/MDS/MLD-2015-021 (3 de febrero de 2015).

²⁴ Informe del Relator Especial de fecha 29 de enero de 2007 sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/4/26), párrs. 32 a 62 y 83 a 89.

²⁵ Recomendación general XXI (2005) del CERD, párr. 20.

²⁶ Véanse, por ejemplo, Comisión del Reino Unido para la Igualdad y los Derechos Humanos, *Stop and think again: Towards race equality in police PACE stop and search* (2013); Recomendación 16 de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas (2006); Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices* (Nueva York, 2012), págs. 151 y 152.

minorías étnicas o de otro tipo puede mejorar también las tasas de detección de delitos, ya que los agentes de policía deben examinar más de cerca el comportamiento personal²⁷.

24. Es posible aumentar la confianza del público y la eficacia de la policía mediante el despliegue de patrullas de composición étnica mixta que demuestren tacto en el uso de tácticas y en su apariencia física (por ejemplo, en cuanto al número de integrantes, la visibilidad de las armas o el tipo de uniforme) a fin de no causar innecesariamente temores o tensiones²⁸. La policía debería recibir formación para comprender el contexto social, las prácticas culturales y los valores de la comunidad. Deberían ser capaces de comunicarse con las minorías en los idiomas de las minorías, en lo posible contratando y capacitando personal multilingüe, además de utilizar intérpretes cualificados²⁹.

2. Uso de la fuerza

25. Periódicamente se informa a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas acerca de las minorías que están siendo sometidas a un uso excesivo de la fuerza por la policía y a la tortura u otros malos tratos durante la detención, y si no se han beneficiado de investigaciones prontas e imparciales³⁰. Recientemente, un cuadro persistente de discriminación racial, en particular el uso de la fuerza, por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los Estados Unidos de América desencadenó un debate urgente en los Estados Unidos y en otros países sobre cómo poner fin a las violaciones de esa naturaleza³¹.

26. Los Estados deben garantizar el pleno cumplimiento de los requisitos de proporcionalidad y de estricta necesidad en el empleo de la fuerza contra personas pertenecientes a minorías étnicas, nacionales y de otra índole, de manera que el uso intencional de la fuerza letal se limite a las situaciones en que sea estrictamente inevitable para salvar la vida³². Las víctimas, sus familiares y demás personas que

²⁷ Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police* (Nueva York, 2009), pág. 29; y Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Towards More Effective Policing: Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide*, (Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2010), pág. 35.

²⁸ Recomendación 18 de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas (2006).

²⁹ Recomendación 13 de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas (2006).

³⁰ Véanse, entre otros: CERD/C/BEL/CO/16-19 (CERD, 2014) párr. 12; CAT/C/NOR/CO/6-7 (Comité contra la Tortura, 2012); A/HRC/24/52/Add.2 (Grupo de Trabajo sobre las Personas de Ascendencia Africana, misión a Panamá, 2013); CERD/C/RUS/CO/20-22 (CERD, 2013); CCPR/C/TJK/CO/2 (Comité de Derechos Humanos, 2013); CAT/C/USA/CO/3-5 (Comité contra la Tortura, 2014); CERD/C/MNE/CO/1 (CERD, 2009); CERD/C/GRC/CO/16-19 (CERD 2009); y CAT/OP/KGZ/1 (informe sobre la visita a Kirguistán del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 2014), párr. 23.

³¹ Véanse la investigación del Departamento de Policía de Ferguson, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, División de Derechos Civiles, marzo de 2015; Amnesty International USA, "Deadly force: Police use of lethal force in the United States", junio de 2015, pág. 7; CCPR/C/USA/CO/4 (Comité de Derechos Humanos, 2014), párr. 11; y "Legitimate concerns over outcome of Michael Brown and Eric Garner cases: UN rights experts", comunicado de prensa del ACNUDH, 5 de diciembre de 2014.

³² Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párrs. 21 y 22; Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, párrs. 5 y 9; informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/66/330), 2011; y CCPR/C/USA/CO/4 (Comité de Derechos Humanos, 2014), párr. 11.

denuncien el uso ilegal de la fuerza deben tener acceso a mecanismos de denuncia que sean imparciales, independientes y eficaces, y los agentes de policía involucrados deben rendir cuentas de sus actos, incluso penalmente³³.

27. El hecho de que las minorías corran un alto riesgo de tortura y otros malos tratos y se vean sometidas a esas prácticas con frecuencia ha sido objeto de denuncias y está ampliamente documentado³⁴. En la Convención contra la Tortura se reconoce explícitamente que entre las razones de la tortura figura “cualquier tipo de discriminación”. El Comité ha hecho hincapié en las obligaciones positivas de los Estados de adoptar medidas destinadas específicamente a proteger a las personas y los grupos que resultan vulnerables a causa de la discriminación o la marginación, en particular las minorías³⁵. Los Estados han de dar a las víctimas pertenecientes a minorías una reparación efectiva, por ejemplo, mediante la adopción de medidas de reparación colectivas que tengan en cuenta las diferencias culturales; el establecimiento de reglas de procedimiento y prueba que dispongan que el testimonio de miembros de grupos minoritarios debe revestir la misma importancia y que las pruebas discriminatorias deben excluirse; y la creación de unidades de policía especialmente capacitadas para hacer frente a casos de violencia contra grupos étnicos, nacionales, religiosos y otras minorías³⁶.

28. El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura exige, entre otras cosas, la creación de mecanismos nacionales independientes de prevención que estén facultados para realizar visitas a todos los lugares de detención; en el Protocolo se especifica que los mecanismos deben tener igualmente en cuenta “la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país”³⁷.

D. Representación de las minorías en la prisión preventiva

29. En todo el mundo, las minorías tienden a estar excesivamente representadas en la prisión preventiva³⁸. Las posibles razones que explicarían esta tendencia son

³³ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, párrs. 7 y 23; Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, párrs. 1, 9 y 18.

³⁴ Por ejemplo, informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/64/215 y Corr.1) (3 de agosto de 2009), párr. 40; cuarto informe anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT/C/46/2), 2011, párr. 107 j); y CAT/C/52/2 (2014), párrs. 80 a 82.

³⁵ Comité contra la Tortura, Observación general núm. 2, CAT/C/GC/2 (2008), párrs. 20 a 24; y Recomendación 15 de la OSCE sobre la función policial.

³⁶ Comité contra la Tortura, Observación general núm. 3, (CAT/C/GC/3) (2012), párrs. 8, 23, 29 y 32 a 35; y Recomendación 15 de la OSCE sobre la función policial.

³⁷ Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, artículo 18 2) y cuarto informe anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura (CAT/C/46/2 (2011), párr. 107 j).

³⁸ Véanse OSF, *Presumption of Guilt* (2014), págs.49 y 50; PRI/APT Factsheet on Pre trial Detention (puede consultarse en: http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/11/Factsheet-1-pre-trial-detention-v10_final2.pdf), consultado el 18 de mayo de 2015; Observaciones de los mecanismos de las Naciones Unidas: CCPR/C/USA/CO/4 (Comité de Derechos Humanos, 2014), párr. 6; CERD/C/AUT/CO/18-20 (CERD, 2012) párr. 13; CERD/C/BEL/CO/16-19 (CERD 2014); A/HRC/19/53/Add.3 (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, visita a Alemania, 2012), párr. 63; CERD/C/NZL/CO/18-20 (CERD, 2013); A/HRC/27/68 (Grupo de trabajo sobre las personas de ascendencia africana, Informe de sobre el acceso a la justicia, 2014), párr. 57; A/HRC/24/52/Add.2 (Grupo de Trabajo de

variadas. Por ejemplo, las minorías suelen representar una proporción exorbitante de los grupos socioeconómicos más pobres, cuyas pautas de delincuencia pueden ser más pronunciadas respecto de determinados delitos³⁹. Algunas disposiciones de derecho penal sustantivo pueden tener un efecto discriminatorio, por ejemplo, cuando la práctica de una religión minoritaria puede interpretarse como un delito contra una religión mayoritaria⁴⁰. O, mientras que la incidencia de la delincuencia puede ser similar a la de la población mayoritaria, la detección en las comunidades minoritarias puede ser más elevada debido al uso de perfiles raciales por la policía o el número desproporcionado de medidas dirigidas contra las comunidades minoritarias, lo que se traduce en un aumento de las tasas de detención⁴¹. La policía y otras autoridades pueden mostrarse menos indulgentes frente a los delitos cometidos por miembros de grupos minoritarios en comparación con los de otros grupos.

30. Las minorías pueden permanecer en prisión preventiva durante períodos más frecuentes o más prolongados debido a la falta de acceso a un abogado; una calidad inferior de los abogados que se les asigna; actitudes discriminatorias por parte de la policía y los fiscales⁴², los jueces o incluso los abogados asignados a su defensa; una preparación insuficiente para responder a los procedimientos penales debido a la pobreza, la estigmatización o la falta de conocimientos; o la incapacidad, por motivos socioeconómicos, para pagar la fianza o satisfacer las condiciones necesarias para su liberación⁴³.

31. Los miembros de minorías lingüísticas tal vez no sepan leer o no estén en condiciones de entender documentos jurídicos, como un aviso de comparecencia, por lo que a continuación son objeto de una orden de detención y prisión preventiva; tal vez no entiendan que tienen derecho a asistencia letrada o que tener un abogado es un requisito; y quizás tengan dificultades para encontrar un representante legal que hable su lengua materna.

32. En particular, en los ordenamientos jurídicos que otorgan a la policía y los fiscales mayores facultades discrecionales para la prisión preventiva, este tipo de detención puede aplicarse a las minorías como una forma de coacción para castigar,

Expertos sobre los Afrodescendientes, visita a Panamá, 2013), párrs. 62 y 63; E/CN.4/2006/7 (12 de diciembre de 2005), párrs. 65 a 67 y 84; Comité contra la Tortura, CAT/C/FIN/CO/5-6 (2011); Directrices de Luanda, pág. 10; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe sobre justicia juvenil y derechos humanos en las Américas (2011), párr. 114.

³⁹ Michael Tonry, "Race, ethnicity, crime and immigration", en Sandra M. Bucerius y Michael Tonry (eds), *The Oxford Handbook of Ethnicity, Crime and Immigration* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

⁴⁰ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán, A/HRC/25/61 (2014), párrs. 35 a 43 (las minorías religiosas).

⁴¹ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, E/CN.4/2006/7 (12 de diciembre de 2005), párr. 65; Human Rights Watch, "Race, Drugs and Law enforcement in the United States", 19 de junio de 2009; y A/HRC/24/52/Add.2 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, misión a Panamá, 2013), párr. 63. Véase también Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police*, 2009.

⁴² Por ejemplo, CERD/C/KGZ/CO/5-7, párr. 6 (CERD, Kirguistán, en relación con la minoría de origen uzbeko); y CAT/OP/KGZ/1 y Corr.1, párr. 23 (informe de la visita del Subcomité para la Prevención de la Tortura, 2014).

⁴³ E/CN.4/Sub.2/2005/7, párr. 28; e informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (E/CN.4/2006/7) (12 de diciembre de 2005), párr. 66.

obtener una confesión o facilitar la falsificación de pruebas⁴⁴. De hecho, en algunos países, el sistema de justicia penal a veces puede contribuir a la opresión de determinadas minorías⁴⁵.

33. La condición de minoría de una persona nunca puede ser un motivo suficiente para la prisión preventiva⁴⁶. Las circunstancias sociales, económicas y culturales de las minorías (por ejemplo, con respecto a la libertad bajo fianza, el domicilio fijo, el empleo y los vínculos familiares) deben tenerse en cuenta a la hora de establecer las condiciones financieras o de otro tipo para conceder la libertad a fin de impedir la discriminación indirecta⁴⁷.

34. Las garantías judiciales enunciadas en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deben ser plenamente respetadas en relación con los miembros de grupos minoritarios, en particular el derecho a ser informado, en una lengua que comprenda, de las razones de su detención y los cargos que se le imputan; el derecho a ser llevado sin demora ante un juez; el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable; y el derecho a impugnar la legalidad de la privación de libertad. Con demasiada frecuencia las autoridades son menos diligentes en el respeto de esas garantías cuando la persona es miembro de una minoría⁴⁸.

E. Los derechos en relación con los procedimientos y audiencias judiciales

35. En las actuaciones judiciales, las minorías pueden enfrentar obstáculos especiales para la realización de sus derechos a la igualdad ante la ley, la no discriminación y un juicio imparcial⁴⁹.

36. Para superar esos retos, algunos Estados establecen tribunales o procedimientos separados que incorporan aspectos de las características culturales, religiosas, lingüísticas o de otra índole de una minoría determinada⁵⁰. En Filipinas, por ejemplo, existen tribunales religiosos en la región musulmana de Mindanao⁵¹.

⁴⁴ E/CN.4/Sub.2/2005/7, párr. 33, en que se citan como ejemplos informes del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en las misiones a Letonia (E/CN.4/2005/6/Add.2), Belarús (E/CN.4/2005/6/Add.3) y China (E/CN.4/2005/6/Add.4).

⁴⁵ Por ejemplo, véanse las comunicaciones dirigidas a la República Islámica del Irán (IRN 19/2012; 23/2013; 13/2014, y 22/2014), Turquía (TUR 1/2012), Sudán (SDN 9/2008) y Kirguistán (KGZ 1/2011).

⁴⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 35 (2014) sobre el artículo 9, párrs. 17 y 38; A/HRC/19/57/Add.3 (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Alemania, 2012); Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párr. 26 a); y Directriz de Luanda 11 a).

⁴⁷ Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párr. 26 b) y c) y CERD/C/AUT/CO/18-20 (CERD, 2012), párr. 13.

⁴⁸ Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán, A/HRC/22/56 (28 de febrero de 2013), párrs. 53 a 67; y A/69/356 (27 de agosto de 2014), párr. 43.

⁴⁹ Por ejemplo, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, A/HRC/25/64 (2014), párr. 51.

⁵⁰ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informal justice systems: charting a course for human rights-based engagement* (2012), pág. 140; y Jiunn-rong Yeh y Wen-Chen Chang, *Asian Courts in Context* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2015), págs. 19 y 20.

⁵¹ Filipinas, Ley de la República núm. 9054 (31 de marzo de 2001), artículo VIII. Véase también más adelante, en relación con las minorías lingüísticas. Los tribunales indígenas son otro ejemplo conexo.

Los tribunales adaptados a las distintas culturas deben garantizar en todo momento el pleno cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las garantías de un juicio público e imparcial ante un tribunal competente, independiente e imparcial en el marco del estado de derecho⁵².

37. Incluso en ausencia de tribunales de ese tipo, los Estados deben velar por que los antecedentes culturales de los acusados, las víctimas y los testigos sean debidamente reconocidos, respetados y tenidos en cuenta por las autoridades a lo largo de todo el proceso penal.

38. Los Estados donde haya tribunales religiosos deben garantizar los derechos de las personas que profesan una religión distinta y permitir que ejerzan su derecho a elegir entre ser juzgadas por un tribunal religioso o por un tribunal laico y dispongan de recursos de apelación en todos los casos⁵³.

1. El acceso a la asistencia letrada y la calidad de esos servicios

39. El acceso a la asistencia letrada con frecuencia determina si una persona puede o no participar en los procesos judiciales de manera significativa. El derecho a un juicio imparcial de conformidad con las normas internacionales y regionales incluye el derecho a un abogado en todas las etapas del proceso, incluso durante la detención policial y la prisión preventiva, sin cargo alguno, de ser necesario y siempre que el interés de la justicia así lo exija⁵⁴.

40. La marginación de los grupos minoritarios significa que tienen más probabilidades de depender de la asistencia letrada gratuita. La incapacidad de un Estado para asegurar un sistema adecuado desde el punto de vista del alcance y los recursos afecta de manera particular a las minorías. Además, las minorías no suelen ser conscientes de la disponibilidad de asistencia letrada o el modo de acceder a ella, a pesar de la obligación de facilitar esa información⁵⁵. Las minorías quizás no tengan igual acceso a la asistencia letrada o, de recibirla, tal vez no sea de igual calidad, pese a que las normas internacionales prevean la obligación de no discriminación y reconozcan que es preciso adoptar medidas especiales para asegurar el acceso real de las minorías⁵⁶.

⁵² Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 32, párrs. 24 y 65. El Comité también ha tomado nota de que la jurisdicción de los tribunales consuetudinarios o religiosos debería limitarse “a asuntos civiles y penales menores” (párr. 24).

⁵³ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 32, párr. 24; informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías (A/68/268, párrs. 52 a 55); y comunicación BRN 1/201, sobre los efectos discriminatorios de los tribunales de derecho islámico y el Código Penal en las mujeres y las minorías religiosas.

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 32, párrs. 10, 32 a 34; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 3) c); Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, principio 3; Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párr. 30; Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, principios 5 a 8; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Salduz c. Turquía* (2008); Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio V; Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Imparcial y a la Asistencia Jurídica en África, partes G y H; y Directrices de Luanda 8 a) y 8 d) iii).

⁵⁵ Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica, principio 8.

⁵⁶ Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica, principios 6 y 10; Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, principio 2;

2. Las minorías lingüísticas y el proceso penal

41. El acceso a un intérprete es una garantía fundamental de un juicio justo para toda persona acusada que no comprenda la lengua de procedimiento⁵⁷. Sin embargo, ese derecho no siempre se aplica ni respeta plenamente en la práctica⁵⁸.

42. En un estudio reciente de Sierra Leona se destaca la importancia que reviste la traducción: de las personas entrevistadas en prisión preventiva, el 9% no entendía el inglés, el idioma utilizado normalmente en los tribunales⁵⁹.

43. Desde una perspectiva de los derechos de las minorías, toda persona debe tener derecho, ya sea en calidad de acusado o de testigo, a utilizar su lengua materna en los procedimientos penales, aunque sea capaz de comunicarse en un idioma mayoritario⁶⁰. Esto es importante tanto para la protección y promoción de la identidad como para garantizar la participación efectiva y fundamentada. En Eslovenia, por ejemplo, algunos municipios con una alta concentración de minorías de habla italiana y húngara permiten el uso de estas lenguas en el procedimiento judicial⁶¹.

44. Se ha sugerido que la imposición de penas más severas puede ser el resultado de prejuicios introducidos por la interpretación, las diferencias culturales, la expresión no intencionada de ideas preconcebidas por el intérprete o una percepción negativa de la credibilidad del acusado o el testigo por parte del tribunal o el jurado debido a la interpretación⁶². Se debe proceder con cautela al recurrir a traductores o intérpretes no certificados, y en todos los interrogatorios y otros registros se debería especificar la identidad y la titulación de esas personas⁶³. Si bien la traducción es un requisito mínimo en todos los casos, está claro que no necesariamente confiere la máxima garantía posible de imparcialidad.

E/CN.4/Sub.2/2005/7, párr. 24; A/62/18, párr. 412 (CERD, Mozambique, 2007); CERD/C/HRV/CO/8 (CERD, Croacia, 2009); y A/HRC/27/48/Add.4 (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, visita a Hungría, 2014) párr. 120.

⁵⁷ Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párr. 30, y Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015), regla 55 1).

⁵⁸ CERD/C/MAR/CO/17-18 (CERD 2010); CERD/C/NO/CO/19-20 (CERD, 2011); CERD/C/ROU/CO/16-19 (CERD, 2010); CCPR/C/MKD/CO/2 (Comité de Derechos Humanos, 2008); CCPR/C/CHN-MAC/CO/1 (Comité de Derechos Humanos, 2013); CERD/C/COL/CO/14 (CERD, 2009); CERD/C/FJI/CO/18-20 (CERD, 2012); CERD/C/IRN/CO/18-19 (CERD 2010); y CERD/C/CHL/CO/19-21 (CERD, 2013).

⁵⁹ Timap for Justice, Prison Watch Sierra Leone, PNUD y Open Society Justice Initiative. *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Sierra Leone* (Nueva York, Open Society Foundation, 2013).

⁶⁰ Por ejemplo, el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos de la UNESCO, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos (1996); Recomendaciones de Oslo sobre los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales y Nota Explicativa (1998), recomendaciones 17 y 18; y Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ETS núm. 148 (1992), artículo 9 1) a) ii).

⁶¹ Antonija Petricusic, "Slovenian legislative system for minority protection", *Noves SL, Revista de Sociolingüística* (otoño de 2004). Puede consultarse en: <http://www.gencat.cat/llengua/noves/noves/hm04tardor/docs/petricusic.pdf>.

⁶² D. J. Heller, "Language bias in the criminal justice system", 37 *Crim.L.Q.* 344 (1995).

⁶³ Grabau y Gibbons, "The Rights of Linguistic Minorities: Challenges to Court Interpretation", 30 *New Eng. L. Rev.* 335 (1995-1996). En general: C. S. Namakula, *Language and the Right to Fair Hearing in International Criminal Trials* (Springer International Publishing, 2014).

45. Numerosos Estados van más allá de esas disposiciones mínimas y establecen el derecho de ciertas minorías lingüísticas a exigir que el proceso se lleve a cabo en su propio idioma. Esa disposición puede aplicarse al territorio del Estado en su conjunto o a una región en particular. En la medida de lo posible, debe alentarse ese enfoque ya que contribuye a la equidad del procedimiento, la igualdad, la promoción de la identidad y la participación efectiva⁶⁴.

3. La imparcialidad de los jueces y los fiscales y la representatividad de los jurados

46. El requisito de contar con un “tribunal imparcial”, como uno de los aspectos del derecho a un juicio imparcial significa que los jueces no solo deben estar libres de todo prejuicio efectivo, sino que también deben parecer imparciales “a un observador razonable”⁶⁵. A la hora de determinar si la conducta de un juez respecto de una persona perteneciente a una minoría constituye una violación de esa norma, se debe tener especialmente en cuenta la forma en que los miembros de la minoría considerarían esa conducta.

47. Por ejemplo, en el Canadá un juez impidió la participación en un juicio penal de miembros del público que llevaban tocados religiosos particulares, aduciendo que, por norma general, no se utilizaban tocados en el tribunal. El Tribunal de Apelaciones observó que esa decisión y los motivos invocados por el juez podían haber creado inadvertidamente la impresión de una falta de sensibilidad hacia los derechos de grupos minoritarios, por lo que constituían un error que quizás había contribuido a crear una atmósfera que empañaba la apariencia de un juicio imparcial⁶⁶.

48. Los Estados Partes deberían velar firmemente por que los jueces, jurados y demás personas que intervengan en la administración de justicia estén exentos de todo prejuicio discriminatorio contra las minorías. Además, deberían evitar toda influencia directa de grupos de presión e ideologías o religiones en el funcionamiento de la justicia y en las decisiones judiciales que pueda ser discriminatoria para ciertos grupos⁶⁷.

49. Los jueces deben ser conscientes de la diversidad de la sociedad y adoptar medidas para contrarrestar los prejuicios contra las minorías que tengan las personas bajo su dirección o los abogados que comparezcan ante ellos⁶⁸. Numerosas jurisdicciones han publicado directrices, que cuentan con el apoyo de presidentes de tribunales supremos y magistrados de consejos judiciales y se han elaborado mediante procesos inclusivos, a fin de informar y sensibilizar a la judicatura acerca

⁶⁴ Por ejemplo, la Carta de Derechos y Libertades del Canadá, artículo 19; artículos 530, 530.1 y 530.2 del Código Penal del Canadá; OSCE, Recomendaciones de Oslo sobre los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales y Nota Explicativa (1998), recomendación 19; Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (ETS núm. 148 (1992), artículo 9 1) a) i); Gulazat Tursun, “The protection of minorities in court proceedings: a perspective on bilingual justice in China”, *Chinese Journal of International Law*, 9 (2010), págs. 537 a 563; y CERD/C/NIC/CO/14 (CERD, 2008), párr. 19.

⁶⁵ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 32, párr. 21.

⁶⁶ Tribunal de Apelaciones de Ontario, *R. c. Laws*, sentencia de 9 de septiembre de 1998, párrs. 26 y 28.

⁶⁷ Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párrs. 31 y 32.

⁶⁸ Véanse los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial (Consejo Económico y Social, resolución 2006/23, anexo), valor 5.

de la situación de las minorías con objeto de impedir la discriminación, ya sea explícita o implícita⁶⁹. Recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó el uso de estereotipos étnicos y prejuicios sociales en el razonamiento de los magistrados⁷⁰.

50. Los fiscales también deben llevar a cabo sus funciones de manera imparcial y evitar cualquier tipo de discriminación de las minorías⁷¹.

51. Los órganos profesionales independientes de jueces, fiscales y abogados deberían velar por que los códigos de conducta prohíban la discriminación contra las minorías, las denuncias de discriminación se investiguen con prontitud y de manera imparcial, y se apliquen procedimientos disciplinarios siempre que las denuncias estén fundamentadas⁷².

52. Al seleccionar a los miembros de un jurado no debe descartarse a quienes pertenezcan a una determinada minoría étnica, nacional, religiosa o lingüística, ya sea directa o indirectamente, o a través de terceros. Por ejemplo, todo examen de posibles prejuicios religiosos en la selección del jurado debería centrarse en las creencias de la persona de que se trate (en la medida en que sean pertinentes para el caso), y su capacidad de dejar de lado esas creencias, y no en deducciones estereotípicas basadas en su pertenencia a una determinada confesión religiosa. Antes del juicio, el juez debe alertar a los miembros del jurado sobre el riesgo de sesgo implícito. Se debe descalificar a los miembros del jurado que demuestren tener prejuicios contra las minorías⁷³.

F. Imposición de penas

53. Los Estados deben velar por que los tribunales no impongan penas más severas por el hecho de que la persona acusada pertenezca a una minoría⁷⁴. El prejuicio intencionado o la discriminación indirecta pueden dar lugar a disparidades en los fallos. Las minorías tienen una mayor probabilidad de recibir penas de prisión en lugar de la libertad condicional, así como penas de prisión de más larga duración

⁶⁹ Por ejemplo, Escuela de la Judicatura de Inglaterra y Gales, *Equal Treatment Bench Book* (2013); y Australia (distintas jurisdicciones), *Equal Treatment Bench Books* (2006, 2009). Numerosas orientaciones se actualizan con frecuencia y pueden consultarse en línea. Véanse también John Richardson, *Bias in the Court! Focusing on the Behavior of Judges, Lawyers, and Court Staff in Court Interactions* (Williamsburg, Virginia, National Center for State Courts, 1997); Consejo de Derechos Humanos, resolución 29/6 titulada “La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados”, 2 de julio de 2015, párr. 6; y Kang y otros, “Implicit bias in the courtroom”, 59 *UCLA L. REV.* 1124 (2012), en que se sugieren prácticas específicas para combatir los prejuicios implícitos.

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Norín Catrimán c. Chile* (29 de mayo de 2014).

⁷¹ Directrices sobre la Función de los Fiscales; y Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Imparcial y a la Asistencia Jurídica en África, 2003, parte F.i i).

⁷² Por ejemplo, Tribunal Supremo del Canadá, *Moreau Bérubé c. New Brunswick* (Consejo Judicial), 2002 SCC 11.

⁷³ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 32, párr. 25; CERD, *Narrainen c. Norway*, CERD/C/44/D/3/1991 (1994); Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sander c. Reino Unido*, núm. 34129/96 (2000); Corte Suprema de los Estados Unidos, *Batson c. Kentucky*, 476 US 79 (1986); informes de la Comisión de Reforma Legislativa sobre la reforma del jurado, por ejemplo, en Australia, el Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda; y Kang (véase la nota de pie de página 69), págs. 1179 a 1186.

⁷⁴ Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párr. 34.

o cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional, y la pena de muerte⁷⁵. Si bien se ha estudiado menos, la posible discriminación en decisiones posteriores acerca de la puesta en libertad anticipada no es menos pertinente.

G. Condiciones en centros de prisión preventiva y en las prisiones

54. Las minorías que se encuentran en prisión preventiva o reclusas después de su condena son objeto de discriminación, ya sea porque su trato o condiciones son más precarios que los de otros grupos, o porque las autoridades no suelen respetar las normas que son especialmente importantes para cada minoría en relación con las prácticas religiosas y culturales, los hábitos alimentarios, las relaciones con las familias, y la asistencia de un intérprete, por ejemplo⁷⁶.

55. Las autoridades deben ser conscientes del riesgo de estigmatización o de cualquier otro tipo de trato discriminatorio, de parte no solo de funcionarios penitenciarios, sino de otros reclusos, y de la necesidad de responder a estos⁷⁷.

56. En las normas internacionales se reconoce la necesidad de adoptar medidas proactivas para proteger y promover los derechos de los reclusos con necesidades especiales⁷⁸. Como se reconoce en las Directrices sobre las Condiciones de Detención, la Custodia Policial y la Prisión Preventiva en África, este requisito debe entenderse de manera que incluya a las minorías vulnerables⁷⁹. Esas medidas, en particular los programas especiales para las mujeres y los niños pertenecientes a

⁷⁵ Por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/USA/CO/4 (2014), párr. 6; CERD/C/ISR/CO/13 (CERD, Israel, 2007); A/HRC/11/2/Add.5 (informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 2009); CERD/C/PRT/CO/12-14 (CERD, 2012), párr. 16; A/HRC/24/52/Add.1 (Consejo de Derechos Humanos, 2013). A/HRC/27/68 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, informe sobre el acceso a la justicia, 2014), párr. 57; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Paraskeva Todorova c. Bulgaria*, núm. 37193/07 (2010); Comisión de Armonización de Penas de los Estados Unidos, “Life Sentences in the Federal System”, febrero de 2015, págs. 7 y 11 (puede consultarse en: http://clemencyreport.org/wp-content/uploads/2015/02/Federal-Life_Sentences-report-USSC.pdf); y *Global panel on discrimination and the death penalty, including a focus on minorities* (Nueva York, Naciones Unidas, 2014) (puede consultarse en: <http://webtv.un.org/meetings-events/watch/moving-away-from-the-death-penalty-%E2%80%93-discrimination-against-marginalised-groups-ohchr-global-panel/3504361070001.-panel/3504361070001>) (consultado el 20 de junio de 2015).

⁷⁶ Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párrs. 26 d) y 38 a); Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015), reglas 2 y 4 2); y Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, principio 5. Véanse, por ejemplo, HM Inspectorate of Prison, “Muslim prisoners’ experience: a thematic review”, junio de 2010 (https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisoners/wp-content/uploads/sites/4/2014/04/Muslim_prisoners_2010_rps.pdf); y Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principios XI y XII.

⁷⁷ Irish Penal Reform Trust, “Travellers in the Irish prison system: a qualitative study”, 2014, puede consultarse en: http://www.iprt.ie/files/IPRT_Travellers_Report_web.pdf); y Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio II.

⁷⁸ Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015), regla 2 2).

⁷⁹ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directriz de Luanda 26.

minorías que se encuentran detenidos, deben elaborarse en consulta con los reclusos afectados y las comunidades minoritarias⁸⁰.

57. El hecho de que no se atiendan las necesidades especiales de un recluso perteneciente a un grupo minoritario que cumple condena puede causarle tanto sufrimiento adicional, en comparación con el de un recluso no perteneciente a una minoría que se encuentre en una situación equivalente, que el castigo llegue a ser discriminatorio y una violación de la igualdad ante la ley. Un castigo semejante puede constituir un trato cruel, inhumano o degradante o incluso tortura.

58. En los instrumentos internacionales se reconoce el derecho de todos los reclusos a comunicarse con el exterior, incluidos sus familiares, amigos y abogados, y recibir visitas de ellos⁸¹. Como se afirma en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela), “en el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella”⁸². Esos derechos pueden tener una importancia adicional para los miembros de las minorías, para quienes el acceso a representantes religiosos o grupos culturales del exterior puede ser tan importante como el acceso a la familia y a abogados⁸³. Esos contactos también pueden ser importantes respecto de la obligación del Estado de proteger y promover la identidad de las minorías. El requisito de que se procure internar al recluso en una instalación cercana a su hogar adquiere una importancia particular para los reclusos pertenecientes a minorías en el caso en que una minoría en particular está concentrada geográficamente⁸⁴.

59. Los administradores de las prisiones deben ser conscientes de las minorías que integran la población penitenciaria, a fin de sensibilizar a los funcionarios y supervisar sus interacciones de manera que los servicios penitenciarios respondan a las necesidades de los reclusos, por ejemplo, en lo relativo al idioma y los temas de los libros seleccionados para la biblioteca de la prisión⁸⁵.

60. Las autoridades deben velar por que todo preso reciba la información pertinente y tenga acceso efectivo a procedimientos de denuncia, independientemente del idioma u otros obstáculos derivados de su condición de minoría⁸⁶.

61. Debería encomendarse a autoridades independientes y órganos de expertos con conocimientos especializados en la discriminación y la situación de los reclusos pertenecientes a minorías, en cuya composición las minorías estén suficientemente

⁸⁰ Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) (2010), reglas 54 y 55.

⁸¹ Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015), reglas 58, 61, 65 3); y Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, principios 17, 18 y 19, y 28 (en relación con el derecho a obtener “material cultural”).

⁸² Reglas Mínimas (revisadas en 2015), regla 88.

⁸³ Conjunto de Principios, principio 19.

⁸⁴ Reglas Mínimas (revisadas en 2015), regla 59; y Conjunto de Principios, principio 20.

⁸⁵ Véase Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015), regla 64.

⁸⁶ Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015), reglas 54 a 57; y Conjunto de Principios, principio 14.

representadas, el mandato de supervisar y controlar las instalaciones de detención previas al juicio y los establecimientos penitenciarios⁸⁷.

62. Si bien todos los exreclusos se enfrentan al estigma y a retos en su reintegración en la sociedad, las minorías pueden tener dificultades especiales en este aspecto. Los Estados deben tener planes de reintegración especialmente adaptados a los grupos vulnerables⁸⁸ y velar por que las leyes que privan a las personas condenadas de manera permanente del derecho de voto no tengan un efecto desproporcionado en las minorías⁸⁹.

H. Víctimas y testigos pertenecientes a minorías

1. Acceso de las víctimas a la justicia

63. Las víctimas de delitos pertenecientes a minorías tienen derecho a la igualdad de acceso a la justicia y la reparación; de hecho, en la prestación de servicios y asistencia a las víctimas deben tenerse en cuenta las necesidades especiales de las minorías⁹⁰. Sin embargo, en la práctica, esos derechos no suelen respetarse o hacerse realidad⁹¹.

64. La policía quizás no investigue los delitos cometidos contra las minorías con la misma diligencia que los delitos contra otras víctimas, ya sea debido a una discriminación deliberada o a prejuicios más sutiles que afectan negativamente a la forma en que evalúan la credibilidad de los autores⁹². Este problema puede exacerbarse cuando hay agentes de policía acusados⁹³.

65. Las víctimas pertenecientes a minorías pueden ser reacias a denunciar el delito a la policía, debido a experiencias negativas en el pasado con las autoridades, la falta de fe en el sistema de justicia, o el desconocimiento de sus derechos o la falta

⁸⁷ Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párr. 39; Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, artículo 18 2); y Subcomité para la Prevención de la Tortura, CAT/C/46/2 (2011), párr. 107 j). Véanse, en general, Reglas Mínimas (revisadas en 2015), reglas 83 a 85; y Conjunto de Principios, principio 29.

⁸⁸ CERD/C/CAN/CO/18 (2007), párr. 1; y Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas en 2015), regla 90.

⁸⁹ Recomendación general XX (48) del CERD, relativa al artículo 5 (1996), y comunicación del Relator Especial JAL USA 3/2012.

⁹⁰ Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, párrs. 3 y 17; y Recomendación 20 de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas.

⁹¹ Véanse, por ejemplo, CERD/C/MAR/CO/17-18 (CERD, 2010); CAT/C/SWE/CO/6-7 (CAT, 2014); CERD/C/THA/CO/1-3 (CERD, 2012); CCPR/C/URY/CO/5 (Comité de Derechos Humanos, 2013); CERD/C/TCD/CO/16-18 (CERD, 2013); CERD/C/CHL/CO/19-21 (CERD, 2013); CCPR/C/BOL/CO/3 (Comité de Derechos Humanos, 2013); y Grupo pro Derechos de las Minorías, "No change in sight: The situation of religious minorities in post-Mubarak Egypt", diciembre (2013), págs. 18 y 19.

⁹² Véanse las comunicaciones recibidas por la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, PAK 14/2014 e IND 4/2014, sobre las denuncias de negligencia de la policía en la atención de mujeres miembros de minorías.

⁹³ Véanse, por ejemplo, los casos en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condena la ausencia de investigaciones sobre incidentes entre las fuerzas de policía y los romaníes: *Stoica c. Rumania* (04.03.2008), *Mizigàrovà c. Slovakia* (14.12.2010), y *Fedorchenko y Lozenko c. Ucrania* (20.09.2012).

de información práctica, tal como dónde y cómo presentar una denuncia⁹⁴. Quizás teman que al atraer la atención de las autoridades generen más sospechas y persecuciones contra sí mismos, sus familias o su comunidad. Pueden temer las represalias de los delincuentes debido a la falta de confianza en la capacidad de las autoridades para protegerlos, llevar a cabo la investigación o detener a los delincuentes. Algunos temen ser deportados, en particular si el país no reconoce su condición jurídica.

66. Los miembros de una minoría pueden también considerar el sistema de justicia en su conjunto como “ajeno”, que debe evitarse, en particular si el Estado no ha hecho esfuerzos para garantizar la participación efectiva de las minorías velando por que: las minorías estén representadas en la policía, el poder judicial, la fiscalía y la abogacía; los organismos encargados de hacer cumplir la ley tengan una presencia física accesible y acogedora en la comunidad; y que en las prácticas y los símbolos del sistema de justicia se incluya a la minoría.

67. Dentro de la comunidad minoritaria también pueden surgir múltiples formas de discriminación que pueden limitar aún más el acceso a la justicia⁹⁵. Las mujeres de las minorías pueden encontrar múltiples estigmas en relación con su origen étnico o religioso, su sexo, y la naturaleza del delito del que fueron víctimas. En la India, por ejemplo, las mujeres dalit que han sido objeto de violencia al parecer sufren demoras innecesarias y presiones para que retiren los cargos presentados, lo que se asocia a una combinación de su condición de género y de minoría⁹⁶. En algunos países de Europa Oriental y Central y Asia Central, las actitudes de los padres pueden limitar el acceso a la justicia de los niños pertenecientes a minorías; se espera que las niñas, en particular, guarden silencio acerca de situaciones problemáticas de la familia⁹⁷.

68. Las minorías suelen estar más expuestas a ser víctimas de delitos ordinarios, o pueden necesitar tener acceso a la justicia y la reparación, en particular por delitos motivados por prejuicios debido a su condición de minoría⁹⁸. Sin embargo, muchas jurisdicciones carecen de definiciones y protocolos de trabajo para el registro y la investigación de los delitos motivados por prejuicios y el enjuiciamiento de los autores. Esto lleva a la rápida erosión de la confianza de las minorías en la justicia. Responder de manera eficaz a los delitos motivados por prejuicios puede ayudar a restablecer la confianza.

69. Los Estados deben asegurarse de que los miembros de comunidades minoritarias marginadas conozcan sus derechos como víctimas y los mecanismos específicamente concebidos para facilitar su acceso a la justicia. Deberían elaborarse, en cooperación y consulta con las comunidades minoritarias, programas de asistencia específicos para las víctimas pertenecientes a minorías, que se ocupen de los traumas emocionales, la participación en el proceso de justicia penal, y la

⁹⁴ Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *EU-MIDIS Data in Focus Report: Minorities as Victims of Crime* (Viena, 2012).

⁹⁵ CERD/C/ECU/CO/20-22 (CERD, 2012), párr. 23.

⁹⁶ Comunicación IND 4/2014. Véase también, en lo que respecta a las mujeres de ascendencia africana, A/HRC/27/68 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, informe sobre el acceso a la justicia, 2014), párr. 59.

⁹⁷ UNICEF, *Insights*, núm.1/2014, “Child Rights in Central and Eastern Europe and Central Asia, promoting equitable access to justice for all children”, pág.10.

⁹⁸ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *EU-MIDIS Data in Focus Report: Minorities as Victims of Crime* (Viena, 2012); y A/HRC/28/64.

obtención de reparación y rehabilitación, y que se divulguen a través de los medios de difusión de esas minorías, en las localidades donde residen y en sus propios idiomas⁹⁹.

70. Los agentes de policía, los fiscales, los jueces y los abogados deben dar muestras de sensibilidad y conocimiento de la cultura de la minoría a que pertenecen las víctimas a la hora de interrogarlas o tomarles declaración. Por ejemplo, la Relatora Especial fue testigo de un interrogatorio a una mujer romani que había sido esterilizada sin su consentimiento y tenía enormes dificultades de índole cultural y religiosa para explicar su experiencia a las autoridades. La respuesta grosera de las autoridades supuso nuevos sufrimientos, profundizando así el efecto de la violación inicial. En la publicación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) titulada *The status and role of prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide* se recomienda que se establezcan protocolos para orientar a los fiscales cuando traten directamente con las personas que necesitan asistencia especial, a fin de que participen de lleno en el proceso penal¹⁰⁰.

2. Los testigos

71. Los tribunales no deben dar menos credibilidad al testimonio de los testigos miembros de minorías sobre la base de los prejuicios que puedan tener respecto de la minoría de que se trate debido a las diferencias en apariencia, vestido, lenguaje corporal o comportamiento o debido al uso de un lenguaje distinto del que, por ejemplo, sea culturalmente aceptable en la cultura de la minoría, pero que parezca poco habitual o incluso descortés para otros.

72. Los jueces deben estar preparados, mediante cursos de formación, asesoramiento y sensibilización, para entender posibles explicaciones de comportamientos que de otro modo podrían interpretarse como una renuencia a cooperar. Por ejemplo, los testigos de algunas comunidades indígenas u otras minoritarias pueden tropezar con obstáculos culturales a la hora de confrontar y condenar a un acusado de la comunidad, en particular un anciano o dirigente religioso. Sin esta contextualización, un tribunal podría apresurarse a acusar de desacato a un testigo que se niegue a responder en tales circunstancias, en lugar de buscar un medio de resolver o, al menos, de hacer frente al dilema de índole cultural del testigo.

73. Cada testigo debería ser libre de elegir la forma de juramento que considere apropiada para su religión, o hacer una afirmación secular¹⁰¹.

⁹⁹ Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen, *Handbook on Justice for Victims*, 1999, pág.12 (puede consultarse en: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UNODC_Handbook_on_Justice_for_victims.pdf); informe de la Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías, sobre la atención institucional a las minorías, A/67/293 (2012), párr. 95; y Recomendación 17 de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas. Véase también, por ejemplo, European Dialogue, *Ethnic Minorities and Access to Justice in the Russian Federation*, 2006, pág.17.

¹⁰⁰ UNODC, *The status and role of prosecutors: a United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*, Criminal Justice Handbook Series, 2014, pág.70.

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, Escuela de la Judicatura de Inglaterra y Gales, “Discrimination on the basis of belief or non-belief”, en *Equal Treatment Bench Book*, 2013.

74. Las reglas de aplicación general relativas a formalidades como la vestimenta apropiada en la sala del tribunal (por ejemplo, no portar tocados), si se aplican sin excepción, pueden percibirse como un medio de excluir o denigrar a las minorías, lo que incide negativamente en su participación, cooperación y actitud hacia el tribunal.

I. Apoyo a la diversidad y la no discriminación

1. Reunión de datos desglosados

75. La reunión sistemática de datos desglosados según los antecedentes étnicos o nacionales, lingüísticos y religiosos (así como por edad y género) debe ser el punto de partida para hacer frente a la discriminación y mejorar la participación de las minorías en la administración de justicia¹⁰². Esos datos son fundamentales para determinar las características y el alcance de esos actos de discriminación, medir los progresos realizados (o la regresión) y formular estrategias eficaces. Se debe permitir que las personas definan su propia condición, y su vida privada debe respetarse¹⁰³. La información debe reunirse en cada una de las etapas del proceso penal. Lamentablemente son pocos los Estados que adoptan las medidas necesarias¹⁰⁴.

76. En el Reino Unido y partes del Canadá y España, la policía está obligada a registrar a toda persona que detengan, interroguen o registren y a emitir un recibo en que se indique el origen étnico de la persona (en la medida de lo posible, comunicado por la propia persona), el nombre del agente de policía, y la fecha, el lugar y el motivo de que se haya adoptado esa medida. Esas prácticas deberían, en principio, ser aplicadas por todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley¹⁰⁵.

77. Muchos gobiernos son reacios a reunir datos desglosados por origen nacional, etnia, religión o idioma, invocando razones de privacidad o antecedentes de uso

¹⁰² Véase, por ejemplo, Sentencing Project, *Reducing racial disparity in the criminal justice system, a manual for practitioners and policy makers* (2008) pág. 28; A/HRC/27/68 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, informe sobre el acceso a la justicia, 2014), párr. 60 o); CERD/C/FRA/CO/17-19 (CERD, 2010); Comité contra la Tortura, Observación general núm. 2, párr. 23; CAT/C/NLD/CO/5-6 (Comité contra la Tortura, 2013); A/HRC/24/52/Add.2 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, misión a Panamá, 2013); y A/HRC/29/46 (informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2015).

¹⁰³ Sobre la privacidad y la utilización apropiada de los datos, véase: Timo Makkonen, *Measuring Discrimination: Data Collection and EU Equality Law* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006), pág. 49.

¹⁰⁴ Casi ninguno de los 25 encuestados que respondieron al cuestionario indicaron que hubieran recopilado datos de ese tipo; la mayoría no respondió a la pregunta o dijo que no disponía de información de ese tipo o que estaba prohibido reunir datos de ese tipo. Véanse también A/HRC/24/52/Add.1 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, visita al Reino Unido, 2013), párrs. 24, 57 y 101; T. Makkonen, *Measuring Discrimination: Data Collection and EU Equality Law*, pág. 9.

¹⁰⁵ Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Towards Effective Policing: Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A guide* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010). Véanse también el proyecto “Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS)” (2007-2008), detallado en *Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project* (Nueva York, Open Society Justice Initiative, 2009); y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Directriz de Luanda 3 d) iii).

indebido de esa información con el fin de perseguir a las minorías o porque temen que los datos se utilicen de manera indebida. La Relatora Especial observa que hay razones convincentes que favorecen la recopilación de datos desglosados¹⁰⁶. En un estudio reciente se indica que muchas minorías étnicas o raciales desearían hacerse visibles a través de los datos si ello permitiera que las autoridades formularan políticas eficaces para corregir las desigualdades en la sociedad¹⁰⁷.

78. Las preocupaciones expresadas por las minorías, que tal vez temen que los datos se utilicen para argumentar que sus miembros infringen la ley con más frecuencia, o que de manera prejuiciosa la policía retenga sus datos personales, incluso en los casos en que no se detecte un delito, deben abordarse, por ejemplo, respetando el anonimato y los plazos de retención de los datos personales¹⁰⁸.

2. Contratación, retención y participación de las minorías en la administración de justicia

79. Las minorías están muy poco representadas en los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la judicatura, las fiscalías y las profesiones jurídicas en todo el mundo. La diversidad no solo refuerza la legitimidad del proceso de justicia penal, sino que también permite que se aprovechen las experiencias diversas del conjunto de la sociedad, y contribuye a asegurar la participación efectiva de las minorías¹⁰⁹.

80. En este contexto, no es suficiente prohibir de manera general la discriminación en el ingreso a esas profesiones¹¹⁰. Un aumento real apreciable de la contratación, la retención y el adelanto de las minorías, en particular en los niveles más altos, es esencial¹¹¹. Puede ser preciso invertir con suficiente antelación en los procesos de contratación oficial, por ejemplo, alentando a los miembros de las minorías a que estudien para que adquieran las cualificaciones académicas o profesionales necesarias, y dándoles los medios de hacerlo¹¹².

81. Las políticas de contratación que no tienen oficialmente en cuenta el origen nacional o étnico ni la religión o el idioma han redundado en una infrarrepresentación de las minorías en las instituciones encargadas de hacer

¹⁰⁶ Véase, por ejemplo, Grupo pro Derechos de las Minorías, *Disaggregated Data Collection: A Precondition for Effective Protection of Minorities in Southeast Europe* (Londres, 2006). Autora del documento: Kathryn Ramsay.

¹⁰⁷ Véase Open Society Foundation, Equality Data Initiative, “Ethnic origin and disability data collection in Europe: measuring inequality – combating discrimination” (Bruselas, noviembre de 2014), pág.59.

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, la ley A.11177-A/S.7945-A (2010) de la Asamblea Estatal de Nueva York.

¹⁰⁹ Recomendación 4 de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas.

¹¹⁰ Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, principio 10; Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, principio 10; y Directrices sobre la Función de los Fiscales, directriz 2 a).

¹¹¹ E/CN.4/Sub.2/2005/7, párr. 52; Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párr. 5 d); Comité contra la Tortura, Observación general núm. 2, párr. 24; expertos de las Naciones Unidas en derechos humanos, “Legitimate concerns over outcome of Michael Brown and Eric Garner cases”, comunicado de prensa del ACNUDH, 5 de diciembre de 2014; y recomendaciones de la OSCE sobre la función policial en sociedades multiétnicas, recomendación 5.

¹¹² En Hungría, se instituyeron becas de la policía y campamentos de verano para los alumnos de las escuelas secundarias romanés, A/HRC/10/38/Add.1 (2009), pág. 9. Serbia informó de que sus organismos policiales publicaban sus vacantes en los idiomas de las minorías nacionales a fin de alentar sus solicitudes y se cercioraban de que las pruebas escritas estuvieran disponibles en los idiomas de las minorías nacionales (respuesta al cuestionario).

cumplir la ley. Por consiguiente, tal vez sea necesario adoptar medidas especiales de acción afirmativa o de carácter temporal, en particular en los niveles más altos¹¹³. La India, por ejemplo, lleva cerca de 10 años aplicando un “Programa de 15 puntos para el bienestar de las minorías”, según el cual, al contratar personal para las fuerzas de policía gubernamentales a nivel estatal y central, se debe dar un trato especial a las minorías y velar por que la composición de los comités de selección sea representativa de las minorías desfavorecidas¹¹⁴.

82. La retención y la movilidad vertical de los representantes de las minorías son tan importantes como la contratación inicial¹¹⁵. Entre las explicaciones que los agentes de policía pertenecientes a minorías aducen para renunciar a sus puestos figuran las dificultades para integrarse en la cultura laboral, la frustración con la forma en que los supervisores encaran las bromas racistas cotidianas, y la agresividad en el trato de las minorías étnicas por la policía¹¹⁶. Si bien los gobiernos, incluidos los funcionarios superiores de policía, tienen el deber de poner fin a ese comportamiento, el apoyo entre homólogos también puede cumplir una función importante. En Hungría y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, los agentes de policía pertenecientes a minorías han organizado redes de apoyo para protegerse a sí mismos y a sus colegas¹¹⁷.

83. La participación de las minorías en la formulación de leyes y políticas y el asesoramiento sobre procedimientos es importante para asegurarse de que esas leyes, políticas y procedimientos no tienen una incidencia desproporcionada sobre las minorías. Ello implica una mejor representación de las minorías en todas las ramas del gobierno, y un mayor nivel de consulta con las comunidades pertinentes.

3. Formación

84. La no discriminación y la promoción de la diversidad cultural deben ser parte de la capacitación profesional de todo el personal dentro del sistema de justicia penal¹¹⁸.

85. Las minorías deben participar en el proceso de capacitación, incluso en la elaboración y aplicación de módulos de capacitación. Siempre que sea posible, la

¹¹³ Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, principio 11; A/HRC/27/68 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, informe sobre el acceso a la justicia, 2014), párr. 60 o); A/HRC/24/52/Add.1 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, visita al Reino Unido, 2013), párr. 66; recomendación de la OSCE sobre la función policial núm. 6; y Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 18 (1989), párr. 10. Véase también Wouter Vandenhole, *Non-Discrimination and Equality in the view of the UN Human Rights Treaty Bodies* (Cambridge, Reino Unido, Intersentia, 2005), pág.188.

¹¹⁴ Véase <http://www.minorityaffairs.gov.in/pm15point>.

¹¹⁵ Recomendaciones de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas, recomendación 7.

¹¹⁶ Véase, por ejemplo, Simon Holdaway y Anne-Marie Barron, *Resigners? The experiences of Black and Asian Police Officers* (Basingstoke, Reino Unido, Palgrave MacMillan, 1997).

¹¹⁷ Por ejemplo, en el Reino Unido, la Gypsy, Roma and Travellers Association (<http://www.grtpa.com/>); National Black Police Association (<http://www.nbpa.co.uk/>); y en Hungría, la Fraternal Association of Roma Law Enforcement Officers (<http://www.faelleo.com/>).

¹¹⁸ CERD/C/MLT/CO/15-20 (CERD, 2011) párr. 11; CERD/C/SVK/CO/9-10 (CERD, 2013) párr. 7; CERD/C/ECU/CO/20-22 (CERD, 2012); Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Imparcial y a la Asistencia Jurídica en África, 2003, parte B c).

capacitación debe ser continua y debe dirigirse, en primer lugar, a los funcionarios de categoría superior a fin de asegurar que ejerzan el liderazgo del proceso¹¹⁹.

86. Unos programas de educación para funcionarios de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del sistema de administración de justicia y las prisiones que sean apropiados deberían incluir el respeto de los derechos humanos, la tolerancia y la amistad entre los grupos raciales, étnicos o religiosos, así como actividades de concienciación sobre las relaciones interculturales¹²⁰ y la eliminación de la conducta discriminatoria (incluidos los perfiles oficiosos)¹²¹.

87. La promoción de las buenas relaciones entre los grupos étnicos y entre religiones debería exigirse en todos los códigos de conducta de la policía e incluirse concretamente en la capacitación dirigida a oficiales superiores de la policía y a agentes de menor categoría, tanto en el momento de su contratación como en cursos de perfeccionamiento en el empleo. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben recibir capacitación para reconocer y responder adecuadamente a las sensibilidades de determinadas minorías¹²². Por ejemplo, la policía rusa trabajó con representantes de las minorías étnicas para elaborar módulos de capacitación de la policía que abarcaran los contextos culturales y religiosos de las comunidades minoritarias¹²³.

88. Debe ponerse a disposición de los jueces y magistrados cursos de orientación y capacitación sobre los riesgos de las percepciones erróneas y los prejuicios en el trato de los acusados y testigos de las minorías¹²⁴. El National Center for State Courts de los Estados Unidos de América, por ejemplo, ha preparado material de capacitación para magistrados a fin de que determinen por sí mismos los prejuicios implícitos y los eviten¹²⁵.

¹¹⁹ Pamela M. Casey y otros, "Helping courts address implicit bias: resources for education" (National Center for State Courts, 2012); y Recomendación 11 de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas.

¹²⁰ Recomendación general núm. 31 (2005) del CERD, párr. 5 b). Por ejemplo, American Bar Association, "Building community trust: improving cross-cultural communication in the criminal justice system", 2009. Véanse también los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008), principio XX.

¹²¹ A/HRC/24/52/Add.2 (Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, visita a Panamá, 2013), párr. 105 p); A/HRC/29/46 (Consejo de Derechos Humanos, 2015), párrs. 71 y 72, y CERD/C/GEO/CO/4-5 (CERD, 2011).

¹²² Recomendaciones 10 y 9 de la OSCE sobre la función policial en las sociedades multiétnicas (2006).

¹²³ European Dialogue, Project on Ethnic Minorities and Access to Justice in the Russian Federation, 2006 (puede consultarse en http://www.europeandialogue.org/reports/emaj_eng.pdf) (consultado el 20 de junio de 2015).

¹²⁴ Roger Hood, Stephen Shute y Florence Seemungal, "Ethnic minorities in the criminal court: perception of fairness and equality of treatment", informe de proyecto (Londres, Ministerio de Justicia, 2003).

¹²⁵ Véase Casey y otros, "Helping courts address implicit bias: Resources for Education" (Williamsburg, Virginia, National Center for State Courts, 2012) (www.ncsc.org/ibreport). Véanse también los Benchbooks, del Reino Unido y Australia, antes mencionados; y Consejo de Derechos Humanos, resolución 29/6 (2015), párrs. 6 y 9.

IV. Conclusiones y recomendaciones

89. A nivel mundial, las minorías sufren discriminación y carecen de representación en la administración de la justicia penal. Las medidas para eliminar la discriminación y garantizar la igualdad ante la ley tienen más probabilidades de surtir efecto si se aplican con un enfoque basado en los derechos de las minorías, lo que incluye asegurar la participación efectiva de las minorías en todos los aspectos del proceso de justicia penal y la administración de justicia.

90. Los miembros de una minoría tienen menos probabilidades de actuar o participar como protagonistas en las instituciones de justicia penal mientras quienes pertenezcan a esa minoría soporten una discriminación activa en el sistema, ya sea en calidad de acusado, víctima o testigo. Siendo así, los funcionarios y representantes de grupos no minoritarios también deben tomar la iniciativa de hacer frente a la discriminación en la administración de justicia y transformar los ciclos de desconfianza alimentados por opiniones negativas en ciclos de progreso fomentados por comentarios positivos.

91. Las recomendaciones de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre la función policial en las sociedades multiétnicas, que proporcionan orientación detallada sobre cómo hacer más representativos los servicios de policía y cómo mejorar la comunicación entre la policía y las comunidades minoritarias deben ser consideradas por todos los Estados un marco útil, pertinente también para las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

92. Las fuentes citadas a lo largo de este informe proporcionan a los Estados numerosas recomendaciones prácticas para mejorar la situación de las minorías en el sistema de justicia penal. Por falta de espacio, la Relatora Especial solo destaca algunas de esas recomendaciones:

Reunión y análisis de datos desglosados

93. Los Estados deberían reunir datos completos y desglosados sobre la participación de personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas en todos los aspectos del sistema de justicia penal. Los gobiernos, los círculos académicos, la sociedad civil y las organizaciones regionales e internacionales deberían tener acceso a estadísticas anónimas para analizarlas, con el fin de formular medidas para eliminar la discriminación y aumentar la participación efectiva en todo el sistema de administración de justicia. Se deben reunir datos sobre la base de la definición hecha por la persona interesada y con su consentimiento (siempre que sea posible) y al utilizarlos se debe respetar el requisito de proteger la vida privada y los datos personales, en particular asegurando el carácter anónimo de estos y estableciendo plazos de retención.

Acceso a la justicia de las víctimas pertenecientes a minorías

94. Los Estados deben velar por que se informe activamente a los miembros de las minorías, en unos términos y a través de medios adecuados a su situación, acerca de sus derechos como víctimas del delito y sobre cómo acceder a servicios de apoyo, como la asistencia letrada y servicios de interpretación. A tal fin, los

Estados deberían considerar la posibilidad de designar oficiales de enlace procedentes de las comunidades minoritarias o que tengan conexiones con ellas.

95. La policía, los fiscales y las autoridades judiciales deben velar por que se dé curso a las denuncias penales interpuestas por miembros de minorías con la misma diligencia acordada a las de otros denunciantes. Cuando sea necesario, deben adoptarse medidas y acuerdos especiales en los procedimientos de investigación y enjuiciamiento, en consulta con las comunidades minoritarias. Todo el personal de policía debe seguir protocolos y cursos de formación en materia de registro e investigación de los delitos motivados por prejuicios.

Las minorías y la policía

96. Los Estados deben velar por que la selección de personas para los controles de identidad, interrogatorios, detenciones y cacheos, medidas de vigilancia u otras medidas de acción policial, no esté determinada exclusiva o principalmente por su pertenencia a una minoría. El hecho de que la policía utilice su autoridad para realizar controles de identidad o detener y registrar a personas debería depender de la existencia de una sospecha concreta; y la utilización de facultades preventivas más amplias debería estar limitada estrictamente. Debería obligarse a la policía a dejar constancia del motivo por el que decide detener, interrogar o cachear a una persona, y a entregar a esa persona un ejemplar del acta.

97. Los Estados deberían velar por que las reglas sobre el uso de la fuerza policial respeten los principios de la necesidad y la proporcionalidad, y que el uso intencional de la fuerza letal se limite a las situaciones en que sea estrictamente inevitable para salvar la vida. Las pautas del uso excesivo de la fuerza que sean discriminatorias o ilícitas por otros motivos deberían investigarse de forma independiente e imparcial, y los resultados de tal investigación deberían difundirse.

98. Los Estados deben establecer mecanismos, políticas y prácticas para las actividades policiales orientadas a la comunidad de manera que los organismos de policía y las minorías participen de consuno en la administración de justicia, el fomento de la confianza, el diálogo y las relaciones de colaboración.

Los derechos en relación con la prisión preventiva y la reclusión

99. Los Estados deberían evaluar si las minorías están excesivamente representadas en los centros de prisión preventiva o en los establecimientos penitenciarios y adoptar medidas concretas para abordar las causas profundas.

100. Las condiciones de detención o encarcelamiento, y los funcionarios encargados, deberían adaptarse razonablemente a las características culturales, alimentarias, religiosas y lingüísticas de los reclusos pertenecientes a minorías.

101. Los lugares de detención deben ser objeto de visitas sin previo aviso por órganos independientes que incluyan una representación adecuada de las minorías.

Procedimientos judiciales y condenas

102. Los Estados deberían velar por que la persona perteneciente a una minoría que sea objeto de una acusación reciba asistencia letrada, inclusive en forma gratuita cuando sea necesario, sin discriminación.

103. Los Estados deben garantizar la gratuidad de la traducción profesional para los acusados pertenecientes a una minoría que no conozcan suficientemente la lengua utilizada en el tribunal y permitir a estos que se expresen en su lengua minoritaria. Los Estados deben también considerar la posibilidad de reconocer el derecho de los miembros de las minorías que tienen una población considerable o vínculos históricos significativos, tanto a nivel nacional como local, a que los procedimientos se lleven a cabo en su propia lengua.

104. Las asociaciones profesionales independientes de jueces, fiscales y abogados deberían proporcionar orientación y capacitación, en particular con respecto a los prejuicios implícitos y la discriminación indirecta; y la comisión de actos de discriminación contra las minorías debería acarrear consecuencias disciplinarias y medidas correctivas.

105. Debería prohibirse expresamente la discriminación contra las minorías en los procedimientos de selección del jurado.

106. Los Estados deben determinar si las minorías son objeto de penas más severas a la hora de dictar sentencia o de ejecutar la pena y si la discriminación directa o indirecta incide de alguna forma en ello, y adoptar medidas para eliminarla.

Reforma sistemática de las leyes, políticas y prácticas

107. En colaboración con representantes de las minorías, los gobiernos deberían elaborar y adoptar una estrategia nacional para prevenir la discriminación contra las minorías en el sistema de justicia penal y aumentar la participación efectiva de las minorías en el sistema.

108. Las fuerzas de policía deberían colaborar con las minorías a nivel local para establecer mecanismos de enlace permanente que estén controlados individual o conjuntamente por las propias minorías, elaborar estrategias locales, mantener abiertas las líneas de comunicación y fomentar la confianza mutua.

Representación y participación de las minorías en la administración de justicia

109. Los Estados deben garantizar la contratación, la retención y el ascenso de los miembros de las minorías que estén insuficientemente representadas en la policía, la judicatura, la fiscalía, la profesión jurídica y el personal penitenciario, en particular mediante medidas especiales concretas elaboradas en consulta con grupos minoritarios y funcionarios miembros de minorías.

110. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debería considerar la posibilidad de elaborar directrices sobre la integración de la diversidad en la policía, reanudando así el proceso iniciado en el marco del antiguo Grupo de Trabajo sobre las Minorías.

Formación

111. **Todo el personal empleado en el sistema de justicia penal debería recibir cursos de capacitación en competencias culturales y sobre la no discriminación, dictados con la participación de las minorías.**

Mecanismo de supervisión y rendición de cuentas

112. **Las instituciones nacionales de derechos humanos deben considerar la posibilidad de dotarse de un mecanismo específico para abordar los derechos de las minorías, en particular en el sistema de justicia penal.**

113. **Las instituciones nacionales encargadas de la supervisión de la policía, así como los órganos reguladores independientes de la judicatura, los fiscales y la profesión jurídica, deberían evaluar sistemáticamente la situación de las minorías en el proceso de justicia penal y presentar informes al respecto, además de adoptar medidas cada vez que observen actos de discriminación.**

Anexo

A continuación figura la lista de países que respondieron al cuestionario

Albania, Argentina, Azerbaiyán, Bahrein, Bulgaria, Colombia, Eslovaquia, España, Finlandia, Georgia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Líbano, Lituania, Madagascar, Malta, Marruecos, México, Paraguay, República Árabe Siria, Serbia, Togo, Túnez y Venezuela (República Bolivariana de).
