



Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de marzo de 2019
Español
Original: inglés

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

28º período de sesiones

Viena, 20 a 24 de mayo de 2019

Tema 5 del programa provisional*

**Debate temático sobre la responsabilidad de los
sistemas de justicia penal eficaces, imparciales,
humanos y responsables en la prevención y
lucha contra los delitos motivados por la
intolerancia o la discriminación de toda índole**

Guía para el debate temático sobre la responsabilidad de los sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos y responsables en la prevención y lucha contra los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación de toda índole

Nota de la Secretaría

Resumen

En su decisión 2016/241 el Consejo Económico y Social decidió que el tema principal del 28º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal fuera “La responsabilidad de los sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos y responsables en la prevención y lucha contra los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación de toda índole”. Como guía para el examen correspondiente, en la presente nota de la Secretaría se ofrece información de antecedentes sobre la cuestión de los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación, información que abarca definiciones, normas internacionales y regionales pertinentes, legislación nacional, compendios de datos, actividades de prevención y respuestas del sistema de justicia penal. También se plantean interrogantes y cuestiones que tal vez la Comisión desee examinar.

* E/CN.15/2019/1.



I. Introducción

1. En su decisión 2016/241 el Consejo Económico y Social decidió que el tema principal del 28º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal fuera “La responsabilidad de los sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos y responsables en la prevención y lucha contra los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación de toda índole”.
2. En la continuación de su 27º período de sesiones, celebrada los días 6 y 7 de diciembre de 2018, la Comisión hizo suya la propuesta del Presidente relativa a la organización del debate temático de su 28º período de sesiones.
3. La Secretaría redactó la presente nota de conformidad con la decisión 18/1 de la Comisión, titulada “Directrices para los debates temáticos de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal”, en la que esta decidió que el debate sobre el tema prioritario se basara en una guía para los debates, incluida una lista de preguntas que habrían de abordar los participantes.
4. A fin de preparar la presente guía, la Secretaría, por nota verbal de fecha 27 de diciembre de 2018, solicitó información a los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y regionales y los institutos de la red del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal sobre sus principales iniciativas. Hasta el momento de redactar la presente nota se habían recibido respuestas de la Comisión Europea, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (UNAFEI), la Secretaría del Commonwealth, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Coreano de Criminología, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Las siguientes organizaciones respondieron que no podían aportar información: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Organización Mundial del Comercio (OMC) y Programa Mundial de Alimentos. Además, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) realizó su propia investigación haciendo uso de diversas fuentes internacionales y nacionales, incluida su red de oficinas extrasede.
5. El 18 de enero de 2019 el Secretario General, al señalar sus prioridades para el año siguiente, explicó que las Naciones Unidas debían centrarse en lograr que las sociedades se comprometieran a poner fin al aumento del discurso de odio, la xenofobia y la intolerancia. Afirmó que el discurso y los delitos de odio constituían amenazas directas contra los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad, y anunció que se había encomendado a Adama Dieng, su Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, la tarea de dirigir la elaboración de una estrategia a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas y un plan de acción mundial urgente contra esos fenómenos.
6. Así pues, el debate temático de la Comisión se celebrará en momentos en que resulta decisivo impartir orientación sobre el papel que cumplirá la UNODC en esta iniciativa de todo el sistema en lo relacionado con la prevención del delito y la justicia penal, así como orientar a los Estados Miembros para que puedan aplicar las correspondientes normas y buenas prácticas internacionales.

II. Sentar las bases para el debate temático: definiciones y situación actual

A. Definiciones

7. El concepto de “delito motivado por la intolerancia o la discriminación de toda índole” es amplio, y esa descripción suele aplicarse indistintamente al “delito de odio” o el “delito motivado por prejuicios”. No existe una definición general de la noción de delito motivado por la intolerancia y la discriminación y, en particular, no hay acuerdo sobre las características de las personas a las que se debería proteger mediante leyes y políticas expresas. Esas características varían con el tiempo y de un país a otro. Pueden comprender la raza, el color de la piel, la religión, la etnia y el origen nacional y, últimamente, la identidad sexual, la identidad de género, el género y la discapacidad.

8. El artículo 4 a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial dispone que los Estados partes “declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación”. La ODDH también explica que los delitos de odio son actos criminales motivados por prejuicios contra determinados grupos de personas. Para que se considere delito de odio, el acto debe cumplir dos criterios: en primer lugar, debe constituir un delito conforme al derecho penal; en segundo lugar, debe ser un acto motivado por un prejuicio¹.

9. Algunos casos de violencia por motivos de género y de asesinato por razones de género pueden corresponder a la categoría de delitos motivados por la intolerancia o la discriminación. El asesinato de mujeres por razones de género suele entenderse como el asesinato, tanto en público como en privado, de mujeres por el hecho de ser mujeres². Entre las definiciones jurídicas utilizadas por los países que han promulgado disposiciones para tipificar expresamente como delito el asesinato de mujeres y niñas por razón de género, solo algunas se refieren a una determinada predisposición mental del autor, como la misoginia, el odio o el desprecio de la víctima en razón de su género; otro motivo, de la índole que fuere, relacionado con su género, o un contexto de relaciones desiguales de poder.

10. En su informe de 2012 la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias señaló que los asesinatos de mujeres relacionados con el género eran la manifestación extrema de las formas de violencia contra la mujer, y a menudo representaban el hecho final de una historia de violencia. Los asesinatos relacionados con el género, arraigados en la discriminación por razón de género y en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, tienden a aumentar debido a la existencia de otras formas de discriminación. Algunos grupos de mujeres son particularmente vulnerables a la violencia, bien por su nacionalidad, etnia, religión o idioma, o bien porque pertenecen a un grupo indígena, son migrantes, apátridas o refugiadas, o viven en comunidades poco desarrolladas, rurales o remotas, carecen de hogar, están recluidas en instituciones o detenidas, tienen discapacidades, son ancianas o viudas, o viven en situaciones de conflicto o posteriores a conflictos o desastres naturales³.

11. También hay cierta superposición entre los delitos de odio y los de terrorismo, así como entre el discurso de odio y la incitación al terrorismo y su glorificación. El discurso de odio puede utilizarse para incitar a la violencia que conduce al terrorismo, y los delitos de odio, es decir, los actos de violencia contra las personas a causa de su raza o religión o por otros motivos discriminatorios, pueden ser una forma de terrorismo

¹ <http://hatecrime.osce.org/>.

² UNODC/CCPCJ/EG.8/2014/2, párr. 4.

³ Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal (resolución 65/228 de la Asamblea General, anexo, párr. 10).

conforme a la legislación de muchos países. En algunos, los actos de violencia xenófoba contra los inmigrantes se han enjuiciado como delitos de terrorismo.

12. Ciertas formas de delincuencia motivadas por la intolerancia, los prejuicios o la discriminación constituyen delitos con arreglo al derecho internacional humanitario o el derecho penal internacional. El ejemplo más notorio es el genocidio. Sin embargo, la presente guía se centrará en los delitos comunes motivados por la intolerancia o la discriminación.

Cuestiones para examinar

13. La Comisión tal vez desee examinar las siguientes cuestiones:

a) ¿Es necesario establecer una definición internacional de delito motivado por la intolerancia o la discriminación? ¿Qué motivos de discriminación debería abarcar esa definición?

b) ¿En qué medida se refieren a la intolerancia o la discriminación por razón de sexo o de género las definiciones internacionales y nacionales existentes del delito de odio o de otros delitos motivados por la intolerancia o la discriminación?

B. Situación actual

14. Aunque actualmente no se presentan informes ni hay mecanismos de vigilancia a nivel mundial, la información que reúnen las organizaciones internacionales y regionales, los Estados Miembros y las organizaciones de la sociedad civil revela tendencias inquietantes en lo que respecta a los delitos motivados por la intolerancia y la discriminación en todo el mundo. Hay lagunas persistentes en los datos y las investigaciones de que se dispone, en particular en relación con Asia y África.

15. La Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías señaló que se venían intensificando los mensajes de odio, la retórica xenófoba y la incitación al odio hacia las minorías, unidos al auge de los partidos políticos de extrema derecha en todo el mundo⁴. La Relatora examinó los obstáculos con que tropezaban para acceder a la justicia los miembros de grupos minoritarios que eran víctimas de delitos y destacó que con frecuencia no se reconocían ni se respetaban sus derechos. Señaló también que “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”⁵. Su sucesor subrayó las preocupaciones expresadas por varias organizaciones internacionales y grupos de la sociedad civil, que habían observado un aumento notable de la persecución de las minorías en los últimos años, con un número proporcional de personas pertenecientes a minorías que huían de sus hogares y un drástico aumento de los delitos motivados por el odio contra las minorías⁶.

16. Si bien la UNODC ya ha informado ampliamente sobre la violencia contra la mujer y los asesinatos de mujeres por razones de género, solo se dispone de datos limitados para calcular qué porcentaje de los actos de violencia y asesinatos por razón de género constituyen delitos motivados por la intolerancia o la discriminación basadas en el sexo o género. La OIDDH viene informando sobre los delitos de odio por motivos de sexo desde 2013; sin embargo, en 2016 y 2017 solo seis Estados le presentaron información al respecto⁷.

17. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha reunido numerosas pruebas relativas a las víctimas de delitos de odio. Los datos cuantitativos recopilados por la Agencia comprenden tanto los resultados de encuestas

⁴ A/HRC/34/53, párr. 58.

⁵ A/70/212, párr. 68.

⁶ A/HRC/37/66, párr. 45.

⁷ <http://hatecrime.osce.org/>.

multinacionales de población a gran escala como datos administrativos y de otra índole obtenidos de fuentes publicadas oficiales y de la sociedad civil. La Agencia ha realizado encuestas en los 28 Estados miembros de la Unión Europea sobre las experiencias de las víctimas de delitos, acoso y discriminación motivados por prejuicios. Muchas de esas encuestas se han centrado en las experiencias de grupos minoritarios determinados, como los inmigrantes y las minorías étnicas, los grupos de lesbianas, gais, bisexuales, personas transgénero e intersexuales (LGBTI) y otras personas, los musulmanes y los judíos. En 2009 se realizó la primera Encuesta de la Unión Europea sobre minorías y discriminación (European Union Minorities and Discrimination Survey I), y la segunda se llevó a cabo en 2017. En varios informes especiales se ha puesto de relieve la situación de determinados grupos, por ejemplo, en el informe titulado *Being Black in the EU* (“Ser negro en la UE”), que reveló que el 5 % de los encuestados había sufrido un ataque racista en los cinco años anteriores y que el 64 % de las víctimas de violencia racista, así como el 63 % de las de agresiones físicas racistas por parte de agentes de policía, no habían denunciado el incidente más reciente a ninguna organización⁸. El informe sobre los musulmanes resultante de la segunda encuesta indicó que en los 12 meses anteriores el 2 % de ellos había sufrido agresiones físicas y el 1 % las había sufrido de parte de la policía por su origen étnico o su condición de inmigrantes (el 2 % había tenido esa experiencia en los cinco años anteriores). Una vez más, el número de denuncias de agresiones físicas fue reducido. La segunda encuesta en línea sobre la discriminación y los delitos de odio contra los judíos en la Unión Europea (2018), realizada en 12 países, reveló que un promedio del 20 % de los encuestados tenía familiares o personas cercanas que habían sufrido agresiones físicas o verbales antisemitas, el 1 % dijo haber presenciado agresiones físicas contra otros judíos y el 2 % señaló que sus familiares también las habían sufrido⁹. Según la encuesta en línea de la Unión Europea de 2013 de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, el 25% de los encuestados en general y el 35 % de los transexuales encuestados habían sido agredidos o amenazados con violencia en los cinco años anteriores.

18. Desde 2009, la OIDDH ha venido ocupándose de reunir datos anualmente de los Estados miembros de la OSCE sobre los delitos de odio. Los más recientes de que se dispone, correspondientes a 2017, se basan en información comunicada por 39 Estados participantes, 23 de los cuales presentaron estadísticas desglosadas por categorías de motivaciones prejuiciosas.

19. En América no existe un sistema regional de reunión de datos sobre los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación en general. Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha elaborado varios informes sobre los delitos de odio contra miembros de los grupos de lesbianas, gais, bisexuales, personas transgénero y otras personas, así como sobre el feminicidio. En 2015 publicó el informe titulado “Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (LGBTI) en América”, basado, entre otras cosas, en un registro de los actos de violencia. Entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de marzo de 2014 fueron asesinadas por lo menos 594 personas que eran reconocidamente o presuntamente lesbianas, homosexuales, bisexuales o transgénero y 176 sufrieron graves agresiones no mortales aparentemente relacionadas con su orientación sexual, identidad de género o forma de expresión de género. El informe se centraba en los actos de violencia física cometidos en América contra personas con orientación e identidad sexual y formas de expresión de género no convencionales, o cuyo cuerpo no estaba en consonancia con las normas establecidas en materia de femineidad y masculinidad. La CIDH destacó que esos actos eran con frecuencia de gran crueldad, lo que reflejaba prejuicios muy arraigados.

20. En el continente africano, los datos oficiales sobre los delitos motivados por la discriminación y la intolerancia son escasos. Según el informe anual de 2014 del Grupo pro Derechos de las Minorías, había pruebas de que los delitos y el discurso de odio

⁸ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Being Black in the EU* (Viena, 2018).

⁹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Experiences and Perceptions of Antisemitism: Second Survey on Discrimination and Hate Crime against Jews in the EU* (Viena, 2018).

habían contribuido a provocar actos de violencia y discriminación religiosa o étnica en todo el continente¹⁰. En el mismo documento se señalaba que se había extendido por toda Asia una tendencia inquietante a la denigración de las minorías y los pueblos indígenas y la hostilidad hacia ellos. Un aspecto fundamental de los delitos y el discurso de odio es su invisibilidad, en particular cuando los Gobiernos o la sociedad pasan por alto o toleran patrones arraigados de discriminación contra determinadas comunidades.

21. El Observatorio de Personas Trans Asesinadas es un proyecto encaminado a vigilar, recopilar y analizar sistemáticamente las denuncias de homicidios de personas transgénero y de género diverso en todo el mundo. En su labor de vigilancia observó que entre el 1 de enero de 2008 y el 30 de septiembre de 2018 se habían denunciado 2.982 casos en 72 países. Según esa entidad, de las víctimas “cuya profesión se conoce, el 62 % son trabajadoras sexuales. En los Estados Unidos las víctimas son mayoritariamente mujeres transexuales de raza negra o indígenas (el 85 %), y en Francia, Italia, Portugal y España, países a los que se dirige la mayoría de las personas transexuales y de género diverso que emigran de África, Centroamérica y América del Sur, en el 65 % de los casos registrados se trataba de migrantes”¹¹. Esto pone de relieve una cuestión fundamental al respecto: la importancia de adoptar un enfoque interseccional para analizar la situación de las personas en situación de riesgo y de las víctimas de delitos motivados por la discriminación y la intolerancia, a fin de hacer frente a las formas múltiples, interrelacionadas y agravadas de violencia y discriminación¹².

Cuestiones para examinar

22. La Comisión tal vez desee examinar las siguientes cuestiones:

- a) ¿Cuáles son las tendencias de la delincuencia motivada por la intolerancia y la discriminación?
- b) ¿Existen motivos específicos de discriminación e intolerancia o categorías específicas de delitos que exijan la adopción de medidas prioritarias urgentes?

III. Normas internacionales y regionales y legislación nacional

A. Obligaciones, normas y compromisos internacionales

23. En la Declaración de Doha, aprobada en el 13^{er} Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, los Estados Miembros se comprometieron a:

- a) aplicar medidas eficaces para eliminar la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, y adoptar todas las medidas legales y administrativas necesarias para prevenir y combatir los delitos que entrañasen violencia contra esos grupos;
- b) realizar nuevas investigaciones y reunir datos sobre la victimización motivada por la discriminación de toda índole e intercambiar experiencias e información sobre leyes y políticas eficaces que pudiesen prevenir esos delitos, llevar a sus autores ante la justicia y prestar apoyo a las víctimas;
- c) considerar la posibilidad de impartir capacitación especializada a los profesionales de la justicia penal a fin de aumentar su capacidad para reconocer, entender, reprimir e investigar los delitos motivados por prejuicios y la discriminación de toda índole, a fin de ayudar a establecer un diálogo eficaz con las comunidades que

¹⁰ Grupo pro Derechos de las Minorías, “Annual survey warns of serious consequences of ignoring hate crime towards minorities and indigenous peoples in Africa”, comunicado de prensa de 3 de julio de 2014. Puede consultarse en <https://minorityrights.org/>.

¹¹ <https://transrespect.org/es/research/trans-murder-monitoring/>.

¹² Véase el documento A/HRC/38/43.

fueran víctimas de esos delitos y aumentar la confianza de la población en las instituciones públicas y la cooperación con los organismos de justicia penal;

d) redoblar esfuerzos en los planos nacional e internacional por eliminar todas las formas de discriminación, como el racismo, la intolerancia religiosa, la xenofobia y la discriminación por motivos de género, entre otras cosas mediante actividades de concienciación, la elaboración de materiales y programas educativos y, cuando procediera, la elaboración y aplicación efectiva de leyes contra la discriminación.

24. La Asamblea General, en sus resoluciones sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, también ha destacado la necesidad de que los Estados protejan efectivamente el derecho a la vida de todas las personas e investiguen de manera expeditiva, exhaustiva e imparcial todas las muertes violentas, incluidas las que sean resultado de actos dirigidos contra grupos específicos de personas¹³.

1. Discriminación racial

25. Uno de los principales instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (véase el párr. 8 del presente documento). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación general núm. XV relativa al artículo 4 de la Convención, señala que los Estados deben sancionar cuatro categorías de comportamiento indebido:

- a) la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial;
- b) la incitación al odio racial;
- c) los actos de violencia contra cualquier raza o grupo de personas de otro color y origen étnico;
- d) la incitación a cometer tales actos.

26. El Comité también subrayó que “las disposiciones del artículo 4 tienen carácter vinculante. Para cumplir esas obligaciones, los Estados partes no solo tienen que promulgar las leyes pertinentes, sino garantizar también su eficaz aplicación”.

27. Además, en el párrafo 12 de su Recomendación general núm. 35, relativa a la lucha contra el discurso de odio racista, el Comité recomendó que “la tipificación como delito de las formas de expresión racista se reserve para los casos más graves, que puedan probarse más allá de toda duda razonable, mientras que los casos menos graves deben tratarse por otros medios que no sean el derecho penal, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza y la amplitud de las repercusiones para las personas y los grupos destinatarios. La aplicación de sanciones penales debe regirse por los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad”.

28. Otras recomendaciones generales del Comité están relacionadas con la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley (núm. XIII), con referencia al Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1979; con la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal (núm. XXXI), incluidas las medidas que deben adoptarse para prevenir la discriminación racial contra las víctimas del racismo y contra las personas inculadas ante la justicia, y con la discriminación racial contra afrodescendientes (núm. 34), con una sección sobre la administración de justicia.

29. En las observaciones finales y las recomendaciones formuladas en respuesta a los informes periódicos de los Estados, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos se han referido a la responsabilidad de los sistemas de justicia penal en la prevención y lucha contra los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación. En su opinión sobre la causa *Mahali Dawas y Yousef Shava c. Dinamarca*, el Comité sostuvo que, al investigar y enjuiciar delitos que

¹³ Véase, por ejemplo, la resolución 71/198 de la Asamblea General.

pudieran estar motivados por prejuicios, la fiscalía tenía el deber de velar por que toda motivación racista se investigara a fondo durante el proceso penal¹⁴.

30. La comunidad internacional, al aprobar la Declaración y el Programa de Acción de Durban en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en 2001, afirmó su compromiso de erradicar el racismo y la discriminación racial. La Declaración y el Programa de Acción de Durban constituyen el primer documento amplio, centrado en las víctimas y orientado a la acción en esta esfera, en el que se esbozan medidas concretas para hacer frente a estas cuestiones, entre ellas, medidas directamente relacionadas con el sistema de justicia penal. En el documento final de la Conferencia de Examen de Durban, celebrada en 2009, se evaluó la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción y se destacaron las necesidades en materia de medidas futuras. En esos dos documentos se subraya la importancia del sistema de justicia penal en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia¹⁵.

31. En su 15º período de sesiones, el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban examinó cuestiones relacionadas con la capacitación y sensibilización de los agentes del orden y los funcionarios judiciales y la vigilancia e investigación del discurso de odio y los delitos motivados por prejuicios.

32. El Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes se ha centrado considerablemente en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, la afrofobia y las formas conexas de intolerancia en la administración de justicia, así como en los prejuicios raciales institucionales en el sistema de justicia penal y en la rendición de cuentas de los agentes del orden. También ha abordado la cuestión de las manifestaciones violentas de racismo e intolerancia mediante ideologías extremistas de carácter nacionalista y populista, el discurso de odio y la incitación al odio.

2. Discriminación por motivos de sexo, género, orientación sexual o identidad de género

33. En varios tratados internacionales y regionales se establecen obligaciones vinculantes para los Estados partes en el sentido de prevenir e investigar la violencia por razón de género contra la mujer, enjuiciar y castigar a los responsables y proteger y otorgar reparación a las víctimas¹⁶. Esos tratados se complementan con instrumentos y resoluciones convenidos internacionalmente sobre la violencia contra la mujer y el asesinato de mujeres y niñas en razón de su género¹⁷.

34. En su resolución 32/2 el Consejo de Derechos Humanos deploró profundamente los actos de violencia y discriminación que se cometían contra personas por su orientación sexual o identidad de género y decidió nombrar a un experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por esos motivos. El Consejo describió una secuencia de medidas que los Estados deberían adoptar para erradicar esa clase de violencia y discriminación, medidas estas que abarcaban legislación y decisiones de política pública, actos ejecutivos y administrativos y mecanismos de acceso a la justicia y a recursos y medios de reparación efectivos. En el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos el Experto Independiente señaló: “El número

¹⁴ CERD/C/80/D/46/2009.

¹⁵ Véanse los documentos A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I, y A/CONF.211/8, cap. I.

¹⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, y Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África.

¹⁷ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, y resoluciones 68/191 y 70/176 de la Asamblea General, sobre la adopción de medidas contra el asesinato de mujeres y niñas por razones de género.

insuficiente de denuncias, la negligencia en las investigaciones y los enjuiciamientos y las condenas casi inexistentes dan lugar a una situación de impunidad sistemática. Todos los elementos en la cadena de la justicia se ven afectados por esos factores. Las mujeres transgénero y las personas de género no conforme suelen ser blanco de los agentes del sector de la justicia, ya que los prejuicios y estereotipos negativos sobre las personas transgénero y travestis a menudo las asocian con la delincuencia. Esto tiene consecuencias directas para su acceso a la justicia; cuando se denuncia a estas personas, su identidad de género es tácitamente una circunstancia agravante y, cuando son estas personas las que presentan una denuncia, su identidad de género es motivo de descrédito”¹⁸.

3. Delitos motivados por la intolerancia basada en la religión o las creencias

35. En su resolución [67/178](#), titulada “Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basada en la religión o las creencias”, la Asamblea General exhortó a todos los Estados a adoptar “medidas para tipificar como delito la incitación a la violencia inminente basada en la religión o las creencias”. En octubre de 2012 los expertos reunidos con el auspicio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos aprobaron el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. El Plan de Acción de Rabat contiene varias recomendaciones relativas a los delitos de odio.

4. Prevención del extremismo violento

36. En la resolución [1624 \(2005\)](#) del Consejo de Seguridad se exhorta a los Estados a que adopten medidas para prohibir por ley la incitación a la comisión de actos de terrorismo. La incitación al terrorismo, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos y la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones se reconocen como condiciones que conducen a la propagación del terrorismo. Además, el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento se centra especialmente en el fortalecimiento de la buena gobernanza, los derechos humanos y el estado de derecho. En él se recomienda que los Estados Miembros apliquen la resolución [1624 \(2005\)](#) del Consejo de Seguridad, promoviendo un enfoque global con respecto a la incitación y el extremismo violento, y el Plan de Acción de Rabat.

B. Normas regionales

37. En 2014 la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aprobó la resolución 275, relativa a la protección contra la violencia y otras violaciones de los derechos humanos motivadas por la orientación sexual o la identidad de género real o presunta, en la que instó a los Estados a poner fin a todos los actos de violencia y abusos, cometidos por agentes estatales o no estatales, mediante la promulgación y aplicación efectiva de leyes adecuadas por las que se prohibieran y sancionaran todas las formas de violencia contra las personas, incluso las basadas en la orientación sexual o identidad de género real o presunta de las víctimas, y que garantizaran la debida investigación y el enjuiciamiento diligente de los responsables y establecieran procesos judiciales en atención a las necesidades de las víctimas.

38. A lo largo de los años, en la Unión Europea se ha venido elaborando un marco jurídico para hacer frente a la discriminación, el racismo, el discurso de odio y los delitos de odio. Los Estados miembros están obligados a tipificar como delito la incitación pública a la violencia o al odio contra personas por motivos de raza, color, religión, ascendencia u origen nacional o étnico. Además, en el caso de cualquier otro delito, los Estados miembros deben velar por que la motivación racista o xenófoba se considere un agravante, o bien prever que se tenga en cuenta dicha motivación para determinar las

¹⁸ [A/HRC/38/43](#).

sanciones aplicables. Las autoridades policiales y judiciales nacionales deben encargarse de investigar y enjuiciar de oficio todo caso de esa índole y de que se impongan a los responsables, incluidas las personas jurídicas, sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias¹⁹.

39. Esa legislación se complementa con otra de la Unión Europea encaminada a proteger a las víctimas de delitos²⁰ por la que se obliga a los Estados miembros a garantizar a estas un trato justo y no discriminatorio y se reconoce que las víctimas de los delitos de odio forman un grupo especialmente vulnerable que tiene derecho a medidas de protección especial.

40. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha impartido más orientación sobre la forma de tramitar casos de transgresión del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en particular el artículo 14, por el que se prohíbe la discriminación. En el asunto *Šečić c. Croacia* el Tribunal afirmó que tratar la violencia y la brutalidad de motivación racial (o religiosa u homófoba) de la misma manera que los casos sin connotaciones de esa índole sería cerrar los ojos ante la naturaleza específica de actos que resultan especialmente destructivos para los derechos fundamentales. En el asunto *Nachova*, el Tribunal consideró que el artículo 14 del Convenio Europeo, relativo a la prohibición de la discriminación, establecía la obligación de las autoridades estatales de investigar y poner de manifiesto toda actitud prejuiciosa que pudiera haber inducido a cometer un delito, si había indicios de su existencia, y se ha seguido elaborando jurisprudencia en esta esfera.

41. Otros instrumentos regionales de derechos humanos también contienen disposiciones de protección contra la discriminación, entre ellos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, que entró en vigor en 2017, obliga a los Estados a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluidos los delitos de odio.

C. Legislación nacional

42. La mayoría de los países han incorporado a su Constitución o sus leyes disposiciones generales contra la discriminación. Algunos también han promulgado disposiciones jurídicas expresas sobre los delitos de odio, o han establecido agravantes para los delitos motivados en diverso grado por la intolerancia o la discriminación. En la región de la OSCE, la OIDDH presta asistencia técnica y emite opiniones, basándose en normas internacionales, acerca de modificaciones o mejoras recomendadas de las leyes nacionales relativas a los delitos de odio²¹.

43. Algunos países vienen reformando su derecho penal sustantivo y procesal para hacer frente a los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación. En los Estados miembros de la Unión Europea persisten los problemas y lagunas en relación con la motivación racista y xenófoba de los delitos, la responsabilidad de las personas jurídicas y la jurisdicción²².

¹⁹ Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal (Diario Oficial de la Unión Europea, L 328, 6 de diciembre de 2008).

²⁰ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

²¹ Véase la página Legislationline, que contiene estudios jurídicos, evaluaciones y directrices de la OIDDH y puede consultarse en el sitio www.legislationline.org; y *Hate Crime Laws: A Practical Guide*, de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Varsovia, 2009).

²² Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, relativa a la lucha contra determinadas

44. En los últimos años ha habido novedades jurídicas respecto de los delitos contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y otras personas. Es indispensable derogar la legislación discriminatoria a fin de que las víctimas puedan tener acceso a la justicia sin exponerse a ser procesadas por mantener relaciones homosexuales. Entre 2011 y 2014, por ejemplo, 14 Estados promulgaron leyes contra la discriminación y los delitos de odio o fortalecieron las existentes, ampliando las medidas de protección en razón de la orientación sexual o la identidad de género y, en dos casos, introduciendo también medidas de protección jurídica para las personas intersexuales²³.

45. Según la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex, en mayo de 2017 había 63 Estados que contaban con leyes antidiscriminatorias integrales o especiales y 43 Estados habían promulgado leyes conforme a las cuales el motivo de la discriminación (incluso contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y otras personas) se consideraba circunstancia agravante.

46. Actualmente, en la mayoría de los países existen leyes para hacer frente a la violencia contra la mujer, y algunos de ellos han tipificado como delito el asesinato de mujeres por razones de género. Sin embargo, en muchos otros las disposiciones jurídicas en vigor son neutrales en cuanto al género, razón por la cual no redundan en medidas expresas respecto de los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación basadas en el sexo o género. Además, en muchos países no están tipificadas como delito ni prohibidas todas las formas de violencia contra la mujer, y en algunos ordenamientos jurídicos siguen rigiendo disposiciones procesales por las que se discrimina contra las mujeres o que surten un efecto discriminatorio contra ellas, lo que permite a los autores de los delitos eludir su responsabilidad penal. Algunos países han tipificado en su código penal el delito de femicidio o feminicidio, aunque los elementos subjetivos y objetivos de ese delito varían. En otros se han previsto factores agravantes relacionados con el género en el caso del homicidio o de los delitos en general.

47. Se ha subrayado que incorporar una perspectiva de género en la legislación nacional sobre los delitos de odio, de manera que los delitos violentos contra las mujeres se consideren actos motivados por prejuicios con el fin de oprimirlas, someterlas y controlarlas, podría contribuir a prevenir la culpabilización de las víctimas y a garantizar en mayor medida que los delincuentes respondieran de sus actos ante la justicia²⁴.

Cuestiones para examinar

48. La Comisión tal vez desee examinar las siguientes cuestiones:

- a) ¿Es necesario elaborar más normas de alcance mundial o regional?
- b) ¿Cómo debería promoverse la aplicación nacional de las normas y compromisos internacionales y regionales existentes?
- c) ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de hacer hincapié, en lo que respecta a la aplicación de los instrumentos internacionales y regionales pertinentes, en los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación?
- d) ¿Existe suficiente orientación para que los Estados Miembros revisen y adapten su legislación sobre los delitos motivados por la intolerancia y la discriminación, así como sobre la derogación de las leyes discriminatorias?
- e) ¿Qué enseñanzas se han extraído de las jurisdicciones en que rigen disposiciones penales sustantivas y procesales expresas, por ejemplo, sobre los delitos de odio, los asesinatos por razón de género, la violencia contra las mujeres o la violencia contra los niños?

formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, documento COM (2014) 27, final.

²³ Véase el documento [A/HRC/29/2](#).

²⁴ Aisha K. Gill y Hannah Mason-Bish, "Addressing violence against women as a form of hate crime: limitations and possibilities", *Feminist Review*, núm. 105 (2013).

f) ¿Es posible que incorporar consideraciones de género a la legislación sobre los delitos de odio coadyuve a responsabilizar de sus actos a los delincuentes y, al mismo tiempo, a garantizar la seguridad y el empoderamiento de las víctimas de la violencia por razón de género?

IV. Reunión de datos

Dificultades actuales

49. Aunque se dispone de algunos datos sobre los distintos tipos de delitos motivados por la intolerancia y la discriminación, persisten varios problemas relativos a la reunión de esos datos. En primer lugar, se trata de algunos de los delitos que, por diversas razones, menos se denuncian. Como destacó la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las deficiencias de los registros de incidentes relacionados con delitos de odio, sumadas a la reticencia de las víctimas a denunciarlos a las autoridades, contribuyen a la grave escasez de información sobre la cantidad, la naturaleza y las características de esos hechos. También socavan la capacidad de los encargados de formular políticas y demás interesados pertinentes en los planos nacional e internacional para adoptar medidas y emprender iniciativas a efectos de reprimir los delitos de odio de manera eficaz y decisiva, así como para evaluar la eficacia de las políticas existentes²⁵. Los estudios de la Agencia han revelado sistemáticamente que las víctimas tienen dificultades para denunciar los delitos de odio, y en muchos casos la policía, los fiscales y los jueces de los tribunales penales son reacios a registrar y reconocer esos delitos. Incluso cuando se denuncian, es posible que las primeras autoridades en intervenir no los registren como delitos de odio²⁶. El Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes ha expresado su preocupación por el hecho de que “algunos Estados no reúnan datos desglosados que reflejen la magnitud del racismo, la discriminación racial, el discurso de odio y los delitos motivados por prejuicios contra afrodescendientes. Los Estados que no reúnen ni analizan datos desglosados carecen de la información necesaria para hacer frente con eficacia al racismo y la intolerancia y de medidas para luchar contra las ideologías extremistas y el discurso de odio”²⁷. A fin de subsanar esas deficiencias, el Grupo de Trabajo está reuniendo todos los datos y análisis disponibles a efectos de elaborar un cuadro comparativo y un informe de referencia sobre la situación de los derechos humanos de los afrodescendientes que comprenderá datos sobre los actos de violencia por motivos raciales y los delitos de odio.

50. La escasez de datos también puede deberse a que las autoridades no reconocen a una minoría determinada, o a que la víctima no se siente capaz de declarar que el posible motivo del delito es una característica suya. Es lo que ocurre, en particular, con las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y otras personas, respecto de las cuales la falta de datos está correlacionada con la actitud de querer negar una realidad, es decir, con la presunción de que la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género no existen, o de que, en un contexto social determinado, no hay personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o de género no conforme. Inevitablemente, los datos recopilados en ese contexto serán poco fiables, poco sistemáticos y tendenciosos²⁸.

51. En cuanto a los problemas que plantean los delitos motivados por la intolerancia y la discriminación basadas en el sexo o género, todavía no se comprenden bien las diferentes manifestaciones, causas y consecuencias de esa clase de asesinatos de mujeres y niñas ni la motivación de sus autores. Los registros administrativos de homicidios no suelen recoger información sobre los asesinatos cometidos por razones de género. En muchos casos, no están desglosados por sexo ni incluyen datos sobre la

²⁵ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Antisemitism: Overview of Data available in the European Union 2005–2015* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, 2016).

²⁶ Véase Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Hate Crime Recording and Data Collection Practice across the EU* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, 2018).

²⁷ A/HRC/39/69, párr. 53.

²⁸ A/HRC/38/43, párr. 62.

motivación, el contexto o las circunstancias del delito, la relación entre la víctima y el autor del delito, el *modus operandi* ni la conexión entre el asesinato y la experiencia previa de la víctima con la violencia. Las clasificaciones erróneas de los asesinatos de mujeres en categorías como “crimen pasional”, “muerte accidental” o “suicidio” hacen que el número de asesinatos de mujeres que figuran en los registros sea inferior al real²⁹.

Posibles respuestas

52. Las iniciativas en curso de las Naciones Unidas pueden ayudar a los países a reunir datos e información sobre los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación. A fin de mejorar la comparabilidad de los datos de la justicia penal sobre los distintos delitos, la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, que se elaboró en 2015 con el auspicio de la Comisión de Estadística y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, contiene variables que permiten desglosar las motivaciones basadas en el género y las basadas en prejuicios³⁰.

53. El *Manual para encuestas de victimización*, elaborado por la UNODC y la Comisión Económica para Europa, también contiene algunas orientaciones sobre la forma de reflejar los delitos de odio en esas encuestas, orientaciones que constituyen una metodología reconocida para medir la realidad del delito en todos los contextos.

54. La Unión Europea y la OSCE se han esforzado por mejorar la comunicación de datos, estableciendo principios clave para que los organismos de aplicación de la ley puedan llevar mejor los registros de delitos de odio y velando por que sus funcionarios tengan la competencia necesaria para determinar si un delito ha sido motivado por un prejuicio³¹.

Cuestiones para examinar

55. La Comisión tal vez desee examinar las siguientes cuestiones:

a) ¿Cómo puede promoverse a nivel mundial, regional y nacional la reunión de datos y conocimientos comparables y fiables sobre la situación actual de los delitos motivados por la discriminación y la intolerancia?

b) ¿De qué modo se pueden subsanar las deficiencias de los registros y el problema del escaso número de denuncias de esos delitos?

c) ¿Necesitan los países más orientación sobre metodología para recopilar datos en esta esfera? ¿Cómo pueden los Estados Miembros utilizar mejor la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos y el *Manual para encuestas de victimización* a efectos de reunir y analizar estadísticas sobre la delincuencia motivada por la intolerancia o la discriminación de toda índole?

V. Fortalecimiento de las respuestas del sistema de justicia penal

56. En la Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública se exhorta a los Estados Miembros a incorporar las cuestiones relacionadas con el estado de derecho a todos los niveles de la educación. Los ministerios de justicia e interior y otras instituciones del sistema de prevención del delito y justicia penal también pueden reforzar sus medidas de prevención respecto de los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación de toda índole colaborando con los sectores académico, no académico e informal de la educación para crear entornos sociales favorables al diálogo, el respeto y la tolerancia.

²⁹ UNODC/CCPCJ/EG.8/2014/2, párr. 24.

³⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*, versión 1.0 (marzo de 2015), pág. 114.

³¹ Comisión Europea, “Guidance note on the practical application of Council framework decision 2008/913/JHA” (noviembre de 2018), pág. 12.

La UNODC puso en marcha la iniciativa Educación para la Justicia, cuyo objeto es inculcar a los niños valores como la tolerancia, la empatía y el comportamiento ético.

57. La policía y otras instituciones de justicia penal son fundamentales para la prevención de los delitos de odio mediante actividades de divulgación, vigilancia comunitaria y medidas para garantizar la diversidad en la labor policial³²; el apoyo a organizaciones e iniciativas que busquen poner fin a la discriminación y la violencia e incrementar la igualdad de las mujeres mediante actividades de sensibilización y promoción a fin de que se tome conciencia del carácter inaceptable de la discriminación y la violencia contra las mujeres, y otras actividades orientadas a poner fin a la violencia contra las mujeres y alentar a estas a denunciarla³³. Entre las recomendaciones sobre los medios de prevenir con más eficacia el asesinato de mujeres y niñas por razones de género figuran las de reforzar la seguridad, promover la detección precoz de la violencia mortal, abordar el problema de las armas de fuego y promover la rehabilitación de los perpetradores³⁴.

58. La creación y el fortalecimiento de sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos y responsables son condiciones previas para hacer frente a los delitos motivados por la discriminación. Si los propios sistemas son discriminatorios, no reaccionarán eficazmente ante esos delitos, ya que las víctimas no recurrirán a ellos para obtener reparación. Los Estados también tienen el deber de hacer frente a las prácticas discriminatorias de la policía y de prevenir los perfiles étnicos³⁵.

Cuestiones para examinar

59. A nivel normativo, en 2018 únicamente 15 Estados miembros de la Unión Europea disponían de estrategias y planes de acción especiales para combatir el racismo y la discriminación étnica.

60. En el informe de la CIDH mencionado en el párrafo 19 se destacó la ausencia de una respuesta eficiente por parte de los Estados, lo que se manifiesta en la falta de medidas efectivas para prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de violencia cometidos contra lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, intersexuales y otras personas.

61. Hay varios problemas que socavan la posibilidad de prevenir, investigar, enjuiciar y castigar efectivamente la violencia y el asesinato por razones de género, incluidos los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación basada en el sexo o género. Algunos estudios realizados en todo el mundo indican que la mayoría de los autores de actos de violencia por razón de género contra mujeres no sufren consecuencias jurídicas³⁶. La mayoría de los casos de violencia contra mujeres no son denunciados a la policía; en un porcentaje muy bajo de los casos denunciados se presentan cargos contra el responsable, y únicamente en una pequeña fracción de esos casos se impone

³² Véase *Resource Book on Use of Force and Firearms in Law Enforcement* (manual sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego en la aplicación de la ley), elaborado conjuntamente por la UNODC y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el que se imparte orientación sobre las medidas para aumentar la diversidad y la representatividad de las fuerzas de policía.

³³ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Organización Mundial de la Salud, Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Módulo 3, Servicios judiciales y policiales (2014), págs. 15 y 16.

³⁴ Véase el documento [A/70/93](#).

³⁵ Véase la publicación titulada *Preventing Unlawful Profiling Today and in the Future: A Guide*, destinada a los organismos policiales y de gestión de las fronteras, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2018.

³⁶ Holly Johnson, Natalie Ollus y Sami Nevala, *Violence Against Women: An International Perspective* (Nueva York, Springer, 2008), pág. 146; y Emma Fulu y otros, *Why Do Some Men Use Violence against Women and How Can We Prevent It? Quantitative Findings from the United Nations Multi-country Study on Men and Violence in Asia and the Pacific* ((Bangkok, PNUD, UNFPA, Voluntarios de las Naciones Unidas y ONU-Mujeres, 2013).

una condena³⁷. Las víctimas y los supervivientes no reciben asistencia, protección ni reparación.

Posibles respuestas

62. En algunos países se han adoptado medidas concretas para reprimir los delitos contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y otras personas, como la creación de equipos de investigación especializados, el nombramiento de oficiales de enlace policial capacitados, la formación de equipos de trabajo de múltiples interesados, en los que participan organizaciones de la sociedad civil, y la adopción de políticas internas sobre la diversidad en el seno de la policía. En México, la UNODC, en coordinación con el grupo de la sociedad civil Yaaj, está elaborando un protocolo para comprender, prevenir y contrarrestar la violencia discriminatoria en Internet contra los grupos de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, *queer* y otras personas.

63. En la Unión Europea, el Grupo de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia ha elaborado instrumentos de orientación práctica, y también ha destacado la necesidad de estudiar y debatir las particularidades de determinadas formas de intolerancia, como el antigitanismo y la afrofobia. La labor encaminada a garantizar la aplicación efectiva del código de conducta sobre la lucha contra el discurso de odio en Internet ha dado resultados muy positivos.

64. En 2015 la UNODC, en colaboración con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, publicó el informe titulado *Combating Violence against Migrants: Criminal Justice Measures to Prevent, Investigate, Prosecute and Punish Violence against Migrants, Migrant Workers and Their Families and to Protect Victims* (Combatir la violencia contra los migrantes: medidas de justicia penal para prevenir, investigar, enjuiciar y sancionar los actos de violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y para proteger a las víctimas), en el que se exponen estrategias y buenas prácticas para hacer frente a los delitos de odio contra los migrantes.

65. Se ha recomendado lograr que el respeto de la identidad cultural, el origen étnico y social y el idioma de las víctimas del asesinato de mujeres por razones de género forme parte del marco jurídico y de las políticas y prácticas institucionales³⁸.

66. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presta asistencia técnica a los Estados Miembros para la elaboración y aplicación de planes de acción nacionales contra la discriminación racial.

67. Por lo que atañe a las respuestas de la justicia penal a la violencia contra la mujer en consonancia con las reglas y normas internacionales, se observan varias prácticas prometedoras. En muchos países la violencia en la familia o en la pareja se considera un delito contra el orden público, razón por la cual no se necesita la denuncia de la víctima ni una acción judicial privada. Algunos países han asignado prioridad en la labor de la policía y el Ministerio Público a los actos de violencia contra la mujer y han creado dependencias especiales en esos organismos o tribunales especializados, algunos de los cuales se centran en el asesinato de mujeres por razones de género.

68. Según la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, para combatir más eficazmente los delitos de odio, las fuerzas del orden de los Estados miembros de la Unión Europea deberían reforzar las actividades de divulgación y cooperación dirigidas a las minorías étnicas, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales. Se vienen impulsando iniciativas para mejorar la formación de los profesionales de las fuerzas del orden y de la justicia³⁹. La nota de orientación sobre la

³⁷ Johnson, Ollus y Nevala, *Violence Against Women*, pág. 146.

³⁸ A/70/93, párr. 41 mm).

³⁹ Programa de la OSCE titulado “Training against Hate Crimes for Law Enforcement” (capacitación de la policía sobre los delitos de odio); Programa de la OSCE titulado “Prosecutors and Hate Crimes Training” (capacitación para fiscales sobre los delitos de odio); actividades de formación normalizada y otras actividades de fomento de la capacidad para organizaciones de la sociedad

aplicación de la correspondiente decisión marco de la Unión Europea contiene recomendaciones al respecto.

69. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos está elaborando un manual para el poder judicial sobre la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y la OSCE ha elaborado una guía para los fiscales.

70. La justicia restaurativa puede ser una opción importante para combatir los delitos motivados por la discriminación⁴⁰.

71. El Banco Interamericano de Desarrollo comunicó que había apoyado a sus países miembros con recursos técnicos y financieros en cuestiones de justicia penal, centrándose, entre otras cosas, en los objetivos de prevenir la violencia en los grupos en situación de riesgo, modernizar las fuerzas policiales, aumentar la eficacia de la investigación criminal y de los fallos y promover enfoques basados en la rehabilitación en los sistemas penitenciarios.

72. La UNODC ha elaborado un módulo de capacitación titulado *Human Rights and Criminal Justice Responses to Terrorism* y ha impartido capacitación a funcionarios de la justicia penal sobre medidas para reprimir y enjuiciar el discurso de odio y la incitación al terrorismo. En cooperación con la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la Asociación Internacional de Fiscales, la UNODC ha elaborado varios instrumentos técnicos para hacer frente a la incitación al terrorismo por Internet.

73. La Secretaría del Commonwealth informó de que su dependencia de lucha contra el extremismo violento (Countering Violent Extremism Unit) había creado un programa eficaz de asistencia técnica a los países miembros del Commonwealth para ayudarlos a hacer frente al problema del extremismo violento.

Posibles respuestas

74. La Comisión tal vez desee examinar las siguientes cuestiones:

a) ¿Cómo pueden colaborar las instituciones de justicia penal y de enseñanza para prevenir los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación de toda índole?

b) ¿Qué medidas se requieren para que la policía y los sistemas de justicia asuman una función más importante en la prevención de los delitos motivados por las distintas formas de discriminación e intolerancia?

c) ¿Qué estrategias existen para hacer frente a los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación contra determinados grupos, en particular los expuestos a discriminación interseccional basada en múltiples factores? ¿Qué eficacia tienen esas estrategias en la práctica? ¿Cuáles de las mejores prácticas pueden darse a conocer?

d) ¿Qué pueden hacer los profesionales de la justicia penal para investigar, enjuiciar y sancionar más eficazmente los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación?

e) ¿Cómo pueden armonizarse e integrarse las medidas existentes para hacer frente a la violencia por motivos de género y a los asesinatos relacionados con el género con las medidas para hacer frente a los delitos de odio, a fin de mejorar las respuestas a los delitos motivados por la intolerancia o la discriminación basadas en el sexo o género?

civil; curso de formación en línea sobre los delitos de odio elaborado por el Programa Europeo para la Formación en Derechos Humanos de los Profesionales Jurídicos y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, y programa del Consejo de Europa de formación sobre los delitos transfóbicos y homofóbicos.

⁴⁰ Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*, tercera edición (Scottsdale, Pennsylvania, Herald Press, 2005).

f) ¿De qué modo pueden la capacitación y otras actividades mejorar la respuesta de los sistemas de justicia penal a los delitos motivados por la discriminación y la intolerancia?

g) ¿Cuáles son las buenas prácticas para vigilar los incidentes de incitación a la comisión de actos de terrorismo y la glorificación de estos últimos mediante Internet y otra tecnología de las comunicaciones y, al mismo tiempo, velar por que las medidas pertinentes estén en consonancia con las obligaciones en materia de derechos humanos?

VI. Apoyo, protección y asistencia a las víctimas de delitos motivados por la intolerancia y la discriminación

Dificultades actuales

75. Las víctimas de delitos motivados por la discriminación o la intolerancia a menudo no confían en que el sistema de justicia penal atienda a sus necesidades y consideran que el propio sistema de justicia es discriminatorio.

76. Las víctimas de los delitos motivados por prejuicios suelen ser especialmente vulnerables y, por lo tanto, reacias a entablar acciones judiciales⁴¹. Las pruebas indican que, en comparación con las víctimas de otros tipos de delitos, a menudo padecen sufrimientos más intensos y prolongados y más trastornos de salud, como el de estrés postraumático⁴². Muchas veces los mecanismos y procedimientos judiciales son de difícil acceso y no atienden debidamente a las necesidades de los grupos que sufren discriminación, o no garantizan la tramitación justa y oportuna de las causas. La posibilidad de recurrir a la justicia suele ser limitada debido a la falta de acceso a asistencia jurídica gratuita o a servicios de apoyo e interpretación de los tribunales, o porque los posibles beneficiarios no saben que pueden recurrir a ellos. Los obstáculos con que tropiezan las víctimas para reclamar sus derechos y participar en las actuaciones penales suelen deberse a una suma de desigualdades y prejuicios, a nivel jurídico, institucional, estructural, socioeconómico y cultural.

77. Las víctimas de la violencia contra la mujer necesitan servicios que no se limiten a la protección inmediata. Por consiguiente, una de las dificultades principales radica en coordinar eficazmente la respuesta de los distintos sectores de la administración pública, como la justicia, la aplicación de la ley, la educación, la salud y los servicios sociales, así como los sistemas informales de apoyo que a menudo intervienen antes que los agentes de la justicia penal. En algunos países la policía emprende iniciativas de prevención. Sin embargo, los fallos en la protección de las mujeres víctimas de la violencia suelen comenzar con una respuesta inicial inadecuada de las autoridades a una llamada de emergencia⁴³.

78. En el otro extremo del proceso de justicia penal, las reparaciones que se otorgan en los casos de violencia de género y asesinato de mujeres suelen ser deficientes. La imposición de una pena de prisión al autor del delito, sumada, en ocasiones, a la obligación de pagar una indemnización, se considera a menudo reparación suficiente, pero se dejan de adoptar medidas más amplias para eliminar la jerarquía entre los sexos, la marginación sistemática y la inequidad estructural⁴⁴.

Posibles respuestas

79. Entre las prácticas prometedoras para mejorar el trato a las víctimas de delitos motivados por la intolerancia y la discriminación y aumentar su confianza en las autoridades cabe destacar medidas como establecer líneas telefónicas de asistencia

⁴¹ Comisión Europea, "Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles" (diciembre de 2017), págs. 8 y 9. Véase también el informe titulado *Ensuring Justice for Hate Crime Victims: Professional Perspectives*.

⁴² Stephan-Jakob Kees y otros, *Hate Crime Victim Support in Europe: A Practical Guide* (Dresden (Alemania), 2016).

⁴³ A/HRC/23/49, párr. 50.

⁴⁴ A/HRC/14/22, párr. 31.

gratuitas para que puedan obtener ayuda policial rápida, ejecutar con más eficacia las órdenes de alejamiento, darles acceso a refugios, prestarles asistencia psicosocial y jurídica gratuita, emprender campañas de sensibilización y elaborar instrumentos y mecanismos de denuncia fáciles de utilizar.

80. Una base jurídica sólida es también decisiva para garantizar que las víctimas tengan acceso a la justicia y reciban asistencia, protección e indemnización. Se debería estudiar la posibilidad de que las actuaciones judiciales fueran entabladas en nombre de las víctimas por terceros, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil⁴⁵. Al elaborar respuestas y programas, es importante incluir a organizaciones de víctimas y representantes de comunidades marginadas.

Cuestiones para examinar

81. La Comisión tal vez desee examinar las siguientes cuestiones:

- a) ¿Existen políticas y medidas prácticas para garantizar que las víctimas de delitos motivados por la intolerancia y la discriminación reciban apoyo, protección y asistencia?
 - b) ¿Qué buenas prácticas existen para lograr la participación de organizaciones de víctimas y organizaciones comunitarias en la creación de servicios para las víctimas y la prestación de estos?
 - c) ¿Requieren los Estados asistencia técnica para prestar servicios de apoyo y protección a las víctimas?
-

⁴⁵ “Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech”, págs. 8 y 9. Véase también *Garantizar la justicia para las víctimas de los delitos por odio*, pág. 5.