

## Alerta temprana de los Delitos De Odio



Racismo-Xenofobia-Antisemitismo-Islamofobia-Antigitanismo  
HomoTransfobia- Aporofobia y otras manifestaciones de Intolerancia

- **ALERTA DE XENOFOBIA, INTOLERANCIA Y DELITOS DE ODIO**
- Memoria de la Fiscalía Delegada para los Delitos de Odio
- Procedimiento de Alerta Temprana y de Acción Urgente de Naciones Unidas
- Instrumentos de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial en la lucha contra los crímenes de odio

# Movimiento contra la Intolerancia

# Carta al Lector

*Estimado/a amigo/a:*

*Te agradecemos el interés por el trabajo de “Movimiento contra la Intolerancia”. El cuaderno que ahora tienes en tus manos ha nacido de la inquietud que nos mueve por el incremento de actitudes y conductas racistas, xenófobas, antisemitas y discriminatorias en nuestra sociedad.*

*Pensamos que una de las claves para evitar el desarrollo de estas actitudes es llevar a las aulas, a los centros culturales y a las asociaciones una discusión en profundidad del tema y enfocarlo positivamente, mostrando las ventajas de una cultura de la diversidad.*

*Una cultura que convierta la energía inconformista de los y las jóvenes en transformación social solidaria, que apueste por la igualdad de trato, de derechos y deberes para todos; una transformación donde el deseo de autonomía afirme la libertad y tolerancia que debe presidir una democracia participativa apoyada en el noble valor de valentía cívica para defender cotas más elevadas de justicia social, donde nadie por su color, cultura, religión, sexo, creencia, nación u orientación sea excluido; una transfor-*

*mación que cierre el paso a la intolerancia, al viejo y nuevo racismo, a quienes creen que hay colectivos superiores o a quienes creen que la diferencia priva de la condición de igualdad en derechos o dignidad, y que cierre camino a los fanatismos, integristas o nacionalismos excluyentes, a todas aquellas expresiones que empujan al ser humano al momento de las peleas cainitas.*

*La calidad de este cuaderno que aquí te presentamos es para nosotros altamente satisfactoria y pensamos que puede ser muy útil para tu trabajo, estudio, asociación o centro cultural.*

*Nos damos cuenta de que los textos que publicamos son sólo un primer paso y que el momento realmente importante está en su utilización para el debate y la dinámica social que tú puedas llevar a cabo. Contamos contigo para ello.*

*Recibe un cordial saludo y nuevamente nuestro agradecimiento por tu interés.*

**Esteban Ibarra**

**Presidente Movimiento contra la Intolerancia**

# Contenido

<b>1.- Alerta de xenofobia, intolerancia y delitos de odio. Intervención con la Víctima.</b>	
ESTEBAN IBARRA.....	5
<b>2.- Memoria de la Fiscalía Delegada para los Delitos de Odio.</b>	
FISCALÍA GENERAL .....	33
<b>3.- Procedimiento de Alerta Temprana y de Acción Urgente del CERD.....</b>	49
<b>4.- Aplicación en Estados Unidos de América tras los sucesos Charlottesville del Procedimiento de Alerta Temprana y de Acción Urgente: Un procedimiento desconocido de Naciones Unidas para los casos más graves de racismo.....</b>	55
<b>5.- La lucha contra los delitos de odio en el ámbito supraeuropeo: los instrumentos de la Convención para la eliminación de la discriminación racial de Naciones Unidas.</b>	
NICOLÁS MARUGAN .....	59



# Declaración de Principios sobre la Tolerancia

16 de Noviembre de 1995

## Artículo 1. Significado de la Tolerancia

1.1 **La Tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y maneras distintas de manifestar nuestra condición humana.** La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

1.2 Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. En ningún caso puede utilizarse para justificar el quebrantamiento de estos valores fundamentales. La tolerancia han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados.

1.3 La Tolerancia es la responsabilidad que sustenta los derechos humanos, el pluralismo (comprendido el pluralismo cultural), la democracia y el Estado de derecho. Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo y afirma las normas establecidas por los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

1.4 Conforme al respeto de los derechos humanos, **practicar la tolerancia no significa permitir la injusticia social** ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse, su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son. También significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás.

## Artículo 2. La función del Estado

2.1 En el ámbito estatal, la tolerancia exige justicia e imparcialidad en la legislación, en la aplicación de la ley y en el ejercicio de los poderes judicial y administrativo. Exige también que toda persona pueda disfrutar de oportunidades económicas y sociales sin ninguna discriminación. La exclusión y la marginación pueden conducir a la frustración, la hostilidad y el fanatismo.

2.2 A fin de instaurar una sociedad más tolerante, los Estados han de ratificar las convenciones internacionales existentes en materia de derechos humanos y, cuando sea necesario, elaborar una nueva legislación, que garantice la igualdad de trato y oportunidades a todos los grupos e individuos de la sociedad.

2.3 Para que reine la armonía internacional, es esencial que los individuos, las comunidades y las naciones acepten y respeten el carácter multicultural de la familia humana. Sin tolerancia no puede haber paz, y sin paz no puede haber desarrollo ni democracia.

2.4 **La intolerancia** puede revestir la forma de la marginación de grupos vulnerables y de su exclusión de la participación social y política, así como de la violencia y la discriminación contra ellos. Como confirma el Artículo 1.2 de la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, "todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes".

# Alerta de xenofobia, intolerancia y delitos de odio. Intervención en defensa de la Víctima.

ESTEBAN IBARRA

Un tsunami deshumanizador se expande por Europa, con múltiples expresiones que ponen en cuestión los valores democráticos sobre los que se ha estado construyendo el edificio europeo. Aún no están enterrados los episodios del horror del nazismo, del fascismo y una nueva ultraderecha emerge con raíces del pasado, vuelve al son de marchas con antorchas, persecuciones a inmigrantes, refugiados, gitanos, brotes de violencia antisemita, intolerancia xenófoba, incendio de mezquitas y centros de acogida y asilo, negrofobia, rechazo a la libre orientación sexual, y sobre todo crímenes de odio, asesinatos alimentados por la negación de la dignidad del diferente, una intolerancia que además aprovecha el horror del terrorismo yihadista, en un contexto de crisis multidimensional. A la que hay que sumar brotes ultraracionalistas y populistas que destruyen convivencia y Estados democráticos como emergen en España la catalanofobia, otras fobias interiores y la hispanofobia, esta última alentada incluso, desde pensamientos que se hacen llamar decoloniales. Golpea sin miramiento alguno a los valores democráticos, destruye conceptos y usa lenguajes que banalizan la memoria y que incitan a la acción, expanden por redes sociales e internet el odio sin límites. No solo se daña la igualdad, suspende la libertad y quiebra la solidaridad, establece supremacismos identitarios, alienta rechazos y fracturas y también ataca a la dignidad intrínseca de la persona, a lo valioso en sí de los seres humanos. Es como un retorno a las jerarquías que antaño definía el “Instituto para la Higiene Racial” del nazismo, aunque esta vez de la mano del victimismo ultranacionalista, populista e identitario. Esa es **la Europa de la Intolerancia que nos amenaza.**

Los resultados electorales son más que inquietantes, ya sea en Francia, Gran Bretaña o en los países escandinavos, bien en Austria, Italia o Países Bajos, como las preocupantes situaciones de Grecia y Hungría. Vestidos de “demócratas”, blandiendo la bandera de la libertad, del populismo nacionalista o autodestructor, euroescépticos o negacionistas totales, se presentan con nuevos proyectos que nadie sabe como son mas allá de acabar con lo existente y en especial con la Unión Europea. El escenario en general, muestra el avance de la extrema derecha en las elecciones europeas y rubrican los resultados locales y nacionales, el escenario es difícil. Merece la pena significar la vergüenza que supone o debería suponer para Europa la presencia de partidos neonazis como el griego Amanecer Dorado con fuerte representación en el Parlamento y con un activismo violento hacia inmigrantes y otras minorías; o el húngaro Jobbik que desfila uniformado por las calles y las milicias que atacan a gitanos, además de defender en el parlamento que todas las personas de origen judío deben ser fichadas y registradas por “razones de seguridad”. Y estos no son hechos

aislados, obedecen a un patrón de intervención estratégica donde la alargada sombra del nazifascismo y de integristas diversos, alimentados por intereses poderosos, con instrumentos desinformativos, discurso de odio y posverdades, salen del subsuelo, influyendo y asustando a los partidos democráticos, quienes con un liderazgo débil corren a modificar sus políticas aceptando sus postulados y ahondando el problema en esta Europa que vive una crisis sistémica.

Sin embargo Europa, incluido nuestro país, no estuvo en alerta de estos peligros, pese a los diferentes informes del Parlamento Europeo que datan desde finales de los años 80, incluso las referencias en Naciones Unidas de los años 70. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la ONU, persiguiendo crear un procedimiento de **Alerta Temprana y de Acción Urgente** ha sistematizado indicadores de situaciones aunque no requieran una atención inmediata para limitar violaciones graves de la Convención contra la Discriminación Racial, la gravedad y la magnitud del caso, incluida la propagación rápida de la violencia o el daño irreparable que se pueda causar a las víctimas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, si son tenidas en cuenta para sus recomendaciones y reclamaciones. Indicadores que se pueden generalizar al conjunto de los incidentes de intolerancia y delitos de odio, como son *“la presencia de una tendencia a la rápida propagación de la violencia y el odio raciales o de la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial lanzado por personas, grupos u organizaciones, en particular funcionarios elegidos u otros funcionarios del Estado, las disposiciones legislativas discriminatorias”*; también las políticas segregacionistas o excluyentes de facto y la ausencia de un marco legislativo adecuado que defina y penalice todas las formas de intolerancia delictiva y otros.

El sistema de **Alerta Temprana y Acción Urgente** de Naciones Unidas a través del CERD refiere también a las políticas o prácticas de impunidad frente a: *“a) la violencia contra miembros de un grupo identificado sobre la base de la raza, el color, la ascendencia o la nacionalidad por funcionarios del Estado o agentes privados; b) las declaraciones graves de dirigentes políticos o personalidades que condenen o justifiquen la violencia contra un grupo identificado por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y c) la aparición y la organización de milicias o de grupos políticos extremistas basados en una plataforma racista”*. No olvida los escenarios donde se producen *“importantes corrientes de refugiados o de personas desplazadas, especialmente cuando los interesados pertenecen a grupos étnicos específicos”*, *“la injerencia en las tierras tradicionales de los pueblos indígenas o expulsión de esos pueblos de sus tierras, en particular con fines de explotación de los recursos naturales”* e incluso, *“las actividades contaminantes o peligrosas que reflejen un cuadro de discriminación racial y causen daños considerables a grupos específicos”*. Criterios que se deberían aplicar a todas las formas de intolerancia y a sus manifestaciones de discriminación y delitos de odio

Muy lejos de su aplicación efectiva en toda Europa hay quienes se empeñan en ver a todos los inmigrantes como delincuentes, a los musulmanes como unos fanáticos o unos terroristas, a todos los judíos como criminales sionistas ávidos de poder y dinero, en deslegitimar y negar a la izquierda y la derecha democrática, en estigmatizar a gitanos y homosexuales, subalternizar a la mujer y fomentar el odio misógino, enfrentar a cristianos y a otras confesiones o convicciones, en alimentar el odio indiscriminado contra cualquier colectivo por religión, nacionalidad, etnia o razón de género, o cualquier otro factor diferencial, en definitiva, en hacer crecer la intolerancia en el planeta tierra. Debemos evitar caer en estas generalizaciones y visiones que distorsionan la realidad e impiden la convivencia y la armonía de la diversidad. Debemos apostar por la defensa de una personalidad social solidaria con la diversa condición humana, frente al individualismo – gregarismo que nos cosifica y oprime conforme a los intereses de la dictadura de mercado.

La crisis económica, la corrupción, el agotamiento de las opciones democráticas de izquierda y derecha, junto con una globalización más que cuestionable, regresiva en derechos civiles y sociales, generadora de grandes bolsas de protesta que desdican la unanimidad con que se presenta y sobre todo, un más que cuestionable proceso de integración y construcción europea, hegemonizada y liderada con escasa sensibilidad social, muy al dictado de los grandes intereses financieros internacionales, abren todo un campo de posibilidades a una extrema derecha que va a añadir a su paquete de demagogia política antieuropeísta, xenófoba y antisemita: el miedo y el rechazo al islam en todo el continente, acompañan al antisemitismo a quien se le acusa estar detrás de la crisis económica y de desarrollar una conspiración para destruir la identidad europea.

No obstante, parece que hay poderes que están tratando de sentar las bases para que se produzcan estallidos de odio irracional e indiscriminado en todas las direcciones: odiar a rusos, a americanos, a musulmanes, a judíos, a cristianos, a gays, a inmigrantes, a mujeres, a los pobres, a derechistas, a izquierdistas, ..., hay quienes están empeñados en conseguir que nos enfrentemos y que cada uno tenga su propio enemigo al que odiar. Así mientras nos dejamos arrastrar por el odio hacia el artificial enemigo creado, un odio transversal que interactúa y se interalimenta, somos fácilmente manipulables por aquellas élites que de verdad ostentan el poder real y nos niegan el reparto de la riqueza, el ejercicio democrático e instituyen la desigualdad de trato como ruta previa a horizontes inquietantes.

Resulta necesario un **enfoque holístico, también fenomenológico e histórico que apunte a la raíz del problema, a la intolerancia**, lo que la alimenta e incluso su causa última, que es una concepción no democrática del poder; tener presentes los errores del pasado para no repetirlos, construir una Europa del “nunca más” como expresaron los sobrevivientes del horror de nuestra tragedia, desterrar de una vez por todas esa sensación de vivir en una Europa “sospechosa” de lo peor, avanzar por el humanismo proclamado en la Declaración de derechos y deberes del 10 de diciembre de 1948 para conseguir un esperanzador continente, en armonía con el planeta entero, alcanzable desde el gran conocimiento que disponemos, y sentirnos orgullosos de una evolución de la humanidad que destierra la violencia y la intolerancia, que construye una sociedad en la que prevalezca y se fomente el respeto a los derechos humanos, a la igualdad, la no discriminación y la tolerancia. No se puede ser antirracista y admitir el antigitanismo o viceversa, no se puede estar contra la islamofobia y ser antisemita o viceversa, no se puede estar contra la homofobia y ser misógenos, no se puede dar la espalda a los refugiados o excluir de la protección a colectivos y personas que por cualquier característica padecen de intolerancia, discriminación o delitos de odio. **La lucha por la protección de la dignidad intrínseca de la persona y los derechos humanos no debe caer en el error de atomizar a las víctimas y a personas o colectivos en riesgo, es globalmente contra toda forma de intolerancia y todas sus manifestaciones, como la estigmatización, la discriminación y los delitos de odio.**

El crecimiento de la intolerancia en el discurso público, en las políticas hacia la inmigración y las minorías étnicas y sociales, la expansión del populismo xenófobo en Europa, así como la emergencia de una criminalidad basada en el rechazo y negación de la diversidad, no son sino los síntomas de una triple crisis en Europa cuyos pivotes tienen en lo económico, uno de los mayores desastres financieros de la historia; en lo político-institucional, el descrédito de sus gestores alimentado por la corrupción, el despotismo antidemocrático y la construcción institucional en desafecto con la ciudadanía; en lo social, el desmantelamiento de los “estados de bienestar” puestos en pie tras la II Guerra Mundial eliminando importantes conquistas sociales y ciudadanas. Sin embargo no se debe mirar a Europa al margen de lo que está pasando en el Mundo, eso sería un eurocentrismo que nos oculta

que vivimos una realidad con más de medio centenar de guerras por el poder y los recursos, el atesoramiento de los más ricos en contraste con el hambre y miseria de millones de los más pobres o el incremento de la intolerancia criminal que se extiende por todos los continentes.

Además se observan con nitidez posiciones planetarias contrarias a la globalización de los derechos humanos y de los valores democráticos que coinciden con un resurgimiento de integrismos y totalitarismos a gran escala que amenazan con dar al traste las conquistas democráticas y sociales de la historia de la humanidad. Estamos ante la **Mundialización del Odio**, realidad que se evidencia por sus frutos, desde el racismo y neofascismo en occidente, hasta los fanatismos religiosos y terrorismos integristas en otras latitudes. Así lo ha señalado en reiteradas ocasiones la Asamblea General de Naciones Unidas, especialmente frente al neonazismo en una reciente resolución del 20 de diciembre de 2012, donde destaca *“la importancia de cooperar estrechamente con la sociedad civil y los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos a fin de contrarrestar eficazmente todas las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, así como a los partidos políticos, movimientos y grupos extremistas, incluidos los grupos neonazis y de cabezas rapadas y los movimientos similares de ideología extremista”*.

La globalización, el desarrollo de las comunicaciones (Internet), el mercado económico y laboral planetario, y otros factores globales han generado un escenario favorable a la xenofobia, buque insignia de las distintas encarnaciones de la Intolerancia; la dualidad ambivalente de las migraciones, su necesidad y rechazo a la vez, han vuelto atrás la historia alimentando la “cosificación” de las personas. El inmigrante simplemente es mano de obra, un recurso productivo, no es un ser humano con atributos radicados en la dignidad de las personas. Sencillamente cuando se le necesita se obtiene, ya sea regular o irregularmente, con control de flujos migratorios o sin ellos, con integración o marginación, con apoyo al desarrollo de su país de origen o con su abandono a la miseria. Y cuando no se necesita: pues que se vaya! Se le anima a marcharse, se le expulsa, deporta e incluso se le convierte en criminal, y que no entren, ahí están de testigo las aguas de Lampedusa o el Estrecho como cementerios y por si acaso las concertinas en las vallas, y si no es suficiente, como dijo un líder ultra italiano, sacamos a los buques para bombardear pateras. La intolerancia xenófoba es el gran instrumento, un peligroso instrumento, que abre puertas y camino de forma terrible a otros acompañantes de la intolerancia generalizada: racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia, antigitanismo, homofobia, neofascismo, negrofobia, misoginia, aporofobia... no es solo patrimonio de todo el continente europeo, también se globalizan porque la intolerancia amenaza al mundo.

## **1.- RESPUESTA LEGAL Y JUDICIAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LOS DELITOS DE ODO**

Reiteradamente se señala que en el crecimiento de conductas racistas y delitos de odio inciden factores sociológicos como la presencia de inmigrantes, la diversidad religiosa, los antagonismos culturales y otros por el estilo. Sin entrar en la fuerte carga prejuiciosa y de intolerancia que van implícitas en muchas de estas explicaciones y que no reconocen el alto nivel de convivencia, armonía e integración real, social y democrática de la diversidad de colectivos presentes en el continente, lo que llama poderosamente la atención es el ocultamiento de la naturaleza del crimen de odio y del sufrimiento de las víctimas, de su victimización continuada y el exiguo reconocimiento de sus derechos. Las víctimas de la intolerancia sufren tanto la discriminación social e institucional, como los ataques y agresiones por su

condición o identidad diferente, incluyendo abusos y maltrato por miembros de las fuerzas de seguridad.

El refuerzo de la legalidad frente a esta realidad ha llegado tardío y es insuficiente. Las Directivas Europeas de Igualdad de Trato aprobadas en el 2000 y traspuestas más de tres años después han tenido poca relevancia, salvo para la creación del Consejo de Igualdad de Trato por Origen Racial y Étnico de escasa presencia y nada incisivo, y la Decisión Marco de derecho penal para combatir el racismo y la xenofobia de 2008, de bastante mayor calado, pero cuando se escriben estas líneas todavía no está incorporada a nuestro Código penal, como también sucede con la firma del Protocolo adicional al Convenio sobre la ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos de 2003. Llama la atención la escasa aplicación y los pocos procedimientos abiertos por determinados delitos contra los derechos fundamentales (delitos de odio), ni el agravante 22.4 de nuestro código, prácticamente inaplicado en el ámbito laboral y en las prestaciones de servicios privados y escasamente en cuando a comportamientos de las fuerzas de seguridad, donde todas las organizaciones señalan los muchos abusos que se cometen hacia inmigrantes, especialmente negros.

Europa, durante la segunda mitad del siglo XX, ha experimentado grandes transformaciones demográficas, económicas, sociales y políticas. Un cambio significativo ha sido el aumento de la importancia de la diversidad cultural y las tensiones étnicas, bien por el establecimiento de trabajadores inmigrantes y refugiados en casi todos los países, bien por la recesión económica cuando los autóctonos han intentado priorizar su acceso al empleo y la vivienda, bien por factores culturales o por factores políticos, como el aumento de los movimientos nacionalistas de extrema derecha y el incremento de las reivindicaciones políticas de las minorías nacionales arraigadas sobre todo en la Europa del Este tras la caída de los regímenes comunistas. **La violencia racista, en particular los delitos de odio**, son problemas crecientes en gravedad y extensión, y Noruega paradójicamente es un ejemplo extremo de violencia racista, cuyo autor eligió como objetivo a jóvenes políticos noruegos en general y en particular los del Partido Laborista por su trabajo en combatir la xenofobia y el racismo.

En España, el aumento del prejuicio que detectan las encuestas en el rechazo a la inmigración y al refugio, a la diversidad de confesiones religiosas, en especial al Islám, es la “gasolina” que nutre a grupos fanáticos, quienes a su vez interactúan alimentando la intolerancia. Debemos significar que no solo el discurso de odio en internet, las gradas ultras y el desarrollo de las organizaciones, lo potencian, también la intolerancia en el discurso público y su papel responsable en la creación de climas de hostilidad hacia los colectivos que sufren el problema. Pese al reclamo de numerosas voces, pese a la denuncia mediática y la constatación de numerosos delitos, el avance en la sanción de estas conductas, definidas ilícitas en el Código Penal de la democracia, ha sido prácticamente insignificante. Sabemos que durante años se han producido en nuestro país millares de agresiones protagonizadas por bandas racistas y neonazis, entre ellas numerosos asesinatos, sin embargo no sabemos el verdadero alcance del horror de los verdugos del odio.

Para los violentos racistas en su criminal eugenesia, la condición de “diferente” de la víctima es suficiente porque para estos simplemente son “vidas sin valor” y el estigma les predispone a la agresión, incluso al asesinato. La investigación del Movimiento contra la Intolerancia calcula la existencia de más de 4.000 agresiones al año protagonizadas por grupos racistas y neonazis dirigidas especialmente contra personas de colectivos sociales estigmatizados junto a ataques a mezquitas, viviendas gitanas, comercios magrebíes, sinagogas, sedes de organizaciones de izquierda, agresiones contra aficionados del fútbol, ong antirracistas e incluso periodistas. Sin embargo esta estimación puede ser inferior a la realidad y ha de

tenerse en consideración el contexto de una Europa donde en países como Gran Bretaña, con experiencia y registro oficial de estas infracciones, reconocen que se produjeron más de 60.000 infracciones y delitos de odio el último año. Mención complementaria es la escasa aplicación de una buena ley de 2007, mejorable, que tenemos en España, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, donde la indolencia de los dirigentes implicados supone su escasa aplicación y en consecuencia, que se albergue en los fondos ultras de los campos de fútbol a los principales viveros del neonazismo de nuestro país.

Las leyes antidiscriminación que existen en muchos países europeos, abordan la discriminación en el lugar de trabajo o la discriminación en el suministro de bienes y servicios. Un acto de discriminación como pagar a un trabajador menos que otro es ilegal si se basa en motivos discriminatorios. El mismo acto sin la motivación discriminatoria no sería ilegal. Aunque en la mayoría de las jurisdicciones europeas la discriminación es materia de ley civil, en algunas acarrea infracciones penales, como el Código en España que castiga la discriminación en el **ámbito laboral** (art. 314), la denegación de una prestación por particular encargado de un **servicio público o por funcionario público** (art. 511) y la denegación de **prestación profesional o empresarial** (art. 512). De cualquier forma, las leyes de delitos de odio no se incluyen en las leyes que castigan la discriminación, porque no hay una infracción penal base. El primer elemento esencial del delito de odio no existe. Las leyes antidiscriminatorias no son leyes de delitos de odio.

Así mismo, el Comité Europeo de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación (97) 20, de 30 de octubre de 1997, sobre **“discurso de odio”** expresa y define que: *-por el término “discurso de odio” se entenderá que abarca todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras las formas de odio basadas en la intolerancia, incluida la intolerancia expresada por agresivo nacionalismo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante-*. Y en cuanto a la forma de abordarlo, en el ámbito de la **incitación al odio** tiene particular interés la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, Féret contra Bélgica. El caso analizado por la sentencia, se refiere a unas octavillas y dibujos del partido Front National distribuidas en el contexto de una campaña electoral que contenían elementos que incitaban implícitamente sino a la violencia, al menos a la discriminación, la segregación o el odio respecto a un grupo por razones de “raza”, color, ascendencia u origen nacional y étnico de éstos y manifestaban la voluntad de sus autores a recurrir a tal discriminación, segregación u odio.

Aunque el discurso político exige un grado elevado de protección, los políticos deben evitar hacer comentarios susceptibles de fomentar la intolerancia y la calidad de parlamentario de un sujeto no puede considerarse una circunstancia atenuante de su responsabilidad. A este respecto, el Tribunal recuerda que es de crucial importancia que los políticos, en sus discursos públicos, eviten difundir palabras susceptibles de fomentar la intolerancia (STE-DH Erbakan contra Turquía, de 6 julio 2006, ap. 64):

*El Tribunal estima que la incitación al odio no requiere necesariamente el llamamiento a tal o cual acto de violencia ni a otro acto delictivo. Los ataques que se cometen contra las personas al injuriar, ridiculizar o difamar a ciertas partes de la población y sus grupos específicos o la incitación a la discriminación, como en el caso analizado, son suficientes para que las autoridades privilegien la lucha contra el discurso racista frente a una libertad de expresión irresponsable y que atenta contra la dignidad, incluso la seguridad, de tales partes o grupos de la población. Los discursos políticos que incitan al*

*odio basado en prejuicios religiosos, étnicos o culturales representan un peligro para la paz social y la estabilidad política en los Estados democráticos. [...]*

El alto Tribunal señala una serie de principios generales (§ 61-65) entre los que es de destacar los siguientes:

- *“El artículo 10.2 del Convenio no deja lugar a restricciones a la libertad de expresión en el ámbito del discurso político o de cuestiones de interés general [...]. El Tribunal puntualiza que es fundamental, en una sociedad democrática, defender el libre juego del debate político. Concede la mayor importancia a la libertad de expresión en el contexto del debate político y considera que no se puede restringir el discurso político sin la existencia de razones imperiosas. Permitir amplias restricciones en tal o cual caso afectaría, sin duda alguna, al respeto de la libertad de expresión en general en el Estado en cuestión [...]. Sin embargo, la libertad de discusión política no reviste, desde luego, un carácter absoluto. Un Estado contratante puede someterla a determinadas “restricciones” o “sanciones”, pero le corresponde al Tribunal decidir en último lugar sobre su compatibilidad con la libertad de expresión tal y como la consagra el artículo 10 [...].”*

- *“La tolerancia y el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática pluralista. De ello resulta que, en principio, se puede considerar necesario, en las sociedades democráticas, sancionar e incluso prevenir todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio basado en la intolerancia (incluida la intolerancia religiosa), si se vela por que las “formalidades”, “condiciones”, “restricciones” o “sanciones” impuestas sean proporcionales al fin legítimo perseguido [...].”*

### **1.1.- Indicadores de Delitos de Odio.**

Desde un enfoque de gran consenso para identificar si ofensas y delitos podrían estar motivados por odio se ha llegado a establecer, en Talleres organizados por la OSCE con organizaciones especializadas, un proceso de análisis de indicadores de delitos de odio, desarrollado para dar a la policía y personal de ONG una metodología, un proceder que sirva para identificar posibles delitos de odio. Es útil para articular una respuesta o realizar un cuestionario a una víctima. La metodología es clara: la investigación debe buscar indicadores que apunten a un posible crimen de odio.

En resumen, las faltas y delitos motivados por intolerancia pueden ser muy diversas, amenazas habladas o escritas o intimidación constante, injurias, calumnias, destrucción de bienes, vandalismo contra la propiedad, propaganda y difusión del discurso de odio, discriminación, ataques físicos o atentados contra personas o grupos, cualquier otro delito motivado por animadversión a la condición de identidad de la víctima. Y es necesario valorar Indicadores.

De entrada, siguiendo parámetros de la UNESCO, se pueden definir esos indicadores de *Delitos de Odio* como:

*“Hechos objetivos, circunstancias o patrones que concurren en el acto criminal, que por sí solos o con otros factores o circunstancias, sugieren que la acción*

*del presunto culpable estaba motivada, en todo o en parte, por cualquier forma de prejuicio. Si existieran indicadores significativos de la existencia de cualquier forma de intolerancia, el incidente debería constar como un posible delito de odio”.*

El hallazgo de indicadores de delitos de odio no prueba que el incidente tenga motivación de intolerancia. La prueba de la motivación podrá determinarse tras una investigación exhaustiva. Sin embargo, la existencia de esos indicadores deberá llevarnos a realizar una mayor y mejor investigación. Esta lista ha sido desarrollada por expertos que han recopilado los indicadores esenciales que concurren en la mayoría de los casos:

#### **Motivación del presunto culpable.**

- La víctima se encontraba en el momento de ser atacada en un lugar donde previamente se habían cometido delitos contra miembros del mismo grupo al que pertenece.
- El presunto culpable ya se ha visto involucrado en incidentes similares, o es miembro de, o mantiene relación con miembros de grupos que promueven el odio y la intolerancia.
- El presunto culpable creía que la víctima estaba en compañía de, o mantenía una relación con un miembro de un grupo vulnerable.
- El presunto culpable creía que la víctima rompe o viola alguna convención tradicional, ocupando un puesto de trabajo no tradicional.
- El presunto culpable tiene un historial de crímenes con un modus operandi similar contra otras víctimas de la misma “raza”, religión, etnicidad, origen nacional, discapacidad, orientación sexual o género u otros factores, reales o supuestos, de semejante significación.

#### **Diferencias de identidad entre el presunto culpable y la víctima.**

- La “raza”, la religión, la pertenencia a una etnia, el origen nacional, la discapacidad, el género o la orientación sexual de la víctima es diferente a la del presunto culpable.
- La víctima es miembro de un grupo considerablemente inferior en número al de los miembros de otros grupos en la zona en que el incidente tuvo lugar.
- Enemistad histórica entre los miembros del grupo de la víctima y del presunto culpable.

#### **Pertenencia a un colectivo “objetivo” de los grupos que promueven el odio y la intolerancia.**

- El incidente coincide en el tiempo con alguna fecha relevante para el grupo al que pertenece la víctima o el agresor
- La víctima estaba ocupada en la preparación de actividades para promover a su colectivo.
- La víctima puede no ser miembro del grupo objetivo, pero puede ser un activista en solidaridad con el colectivo. También puede darse el caso de que la víctima se hallase en compañía de algunos de los miembros del grupo vulnerable.

#### **Comentarios, Comunicados por escrito, Gestos**

- Prejuicios realizados oralmente, por escrito o gestualmente por el presunto culpable.

### **Dibujos, Marcajes, Simbología, Grafitis**

- Prejuicios reflejados en cualquiera de las formas mencionadas en el título.

### **Grupos de odio organizados.**

- Objetos o indicios que representen el trabajo de un grupo de odio. Por ejemplo, simbología o grafitis en la escena del delito.
- La reivindicación del ataque por parte del colectivo, o el activismo del grupo en la zona.

### **Antecedentes de delitos y ofensas**

- Varios incidentes acaecidos en la misma área, siendo las víctimas miembros del mismo colectivo.
- La víctima podría haber recibido acoso por correo o teléfono, o haber sufrido abusos verbales basados en su pertenencia a un colectivo señalado por los grupos de odio.
- Recientes delitos u ofensas motivados por odio podrán desencadenar un crimen de represalia.

### **Percepción de la Víctima y Testigos**

- Las víctimas y los testigos perciben la motivación de cualquier forma de intolerancia en el incidente.

En caso de existir y confirmarse estos indicadores se debe recomendar continuar las investigaciones.

### **Localización del incidente**

- La víctima estaba en una zona cercano o a un lugar habitualmente relacionado con o frecuentado por miembros de un grupo señalado.
- El incidente ha ocurrido cerca de un lugar de culto, un cementerio o un establecimiento de un grupo considerado minoritario en la vecindad,

### **Falta de otros motivos**

- Falta de una motivación económica o de otra índole en la motivación del delito (es un dato).

### **La importancia del mensaje de odio.**

Todos los indicadores son importantes a la hora de identificar un posible delito de odio. Sin embargo, la mayoría de estos crímenes se prueban gracias a la **simbología o palabras empleadas por los perpetradores** durante o después del incidente. Las personas que cometen crímenes de odio suelen querer lanzar un mensaje a sus víctimas. Estos mensajes se pueden dar en forma de lenguaje oral, grafitis, posters, que son siempre una poderosa evidencia de la motivación. Especial importancia tiene el conocimiento del significado y mensaje de la simbología racista y neonazi actual donde los que quieren difundir el odio o la violencia buscan referencias de honor, disciplina, valor, espiritualidad, amor a la familia, culto al líder y culto a la guerra. Guarismos como “88” (Heil Hitler), “14NS” (14 palabras de un nacionalsocialista) y RAHOWA (guerra santa racial), por ejemplo son esenciales para indicar e identificar la naturaleza del crimen y de sus autores. –Ver Cuaderno de Análisis nº51-

## 1.2.- Fiscalías: Servicio de Delitos de Odio y Discriminación.

Uno de los avances mas significativos en la lucha contra los crímenes de odio ha sido la creación en enero de 2014 de las conocidas como Fiscalías de delitos de odio en todas las Provincias y dependiendo de una Fiscal de Sala en el Tribunal Supremo responsable de este ámbito. Estas Fiscalías, pioneras en Europa y calificado como buena práctica, fueron precedidas de la creación Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona, en cuya **instrucción de constitución** explicaba: *Los delitos de odio y discriminación (Hate Crimes en la terminología internacional) son fruto del racismo, la xenofobia, la homofobia, la aporofobia (odio a los pobres), la intolerancia religiosa, ideológica o de conciencia y otras formas abominables de odio que constituyen violaciones directas de los principios de libertad, igualdad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales, principios en los que se fundamenta la Unión Europea (art. 6 del Tratado de la Unión Europea, art. 13 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, arts. 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y Carta de Derechos Fundamentales de la UE, capítulos I a III, particularmente los arts. 1, 6, 10 y 21), así como son la base nuestro orden constitucional (arts. 1, 9.2, 10 y 14 y ss de la Constitución de 1978 y arts. 4, 15, 40 y 41 de l'Estatut de Catalunya de 2006).*

(...)Estos hechos delictivos que son expresión del racismo, la xenofobia o la intolerancia religiosa, entre otros, presentan particularidades y especificidades que exigen una atención y una respuesta especializadas por parte del Ministerio Público, particularmente en épocas de crisis económica en las que se dan las condiciones sociales y económicas apropiadas para un mayor calado social de la difusión de la doctrina del odio y del rechazo al diferente.

(...)La situación descrita conduce al total desconocimiento por parte de los poderes públicos de la cifra real de delitos de odio (*hate crimen*) o con componente de discriminación que se están cometiendo, lo que indudablemente comporta una dificultad añadida en el diseño de las políticas criminales adecuadas para combatirlos.

(...)Desde un punto de vista doctrinal y puramente científico se distingue entre:

- a) **Delitos de odio:** La denominación “**delitos de odio**” (en inglés, *hate crimes*) hunde sus raíces en una de las líneas político-criminales fundamentales en Derecho comparado, tanto en el ámbito anglosajón (Estados Unidos de América y Reino Unido) como en el germánico (Alemania, Austria y Suiza) y el latino (Italia, Francia, Portugal): la **creación de delitos sui generis de odio** (*hate crime, hate-motivated crime, bias crimen, bias-motivated crimen, ethnoviolence, Haßverbrechen, etc.*) y que tienen lugar cuando una persona ataca a otra y la elige como víctima guiada por el odio, el miedo o la aversión irracionales en función de su pertenencia a un determinado grupo o colectivo social, según su lugar de *nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad* de género.
- b) **Delitos de discriminación:** son todos aquellos en los que se ataca el bien jurídico de la igualdad de trato bien de manera directa como indirecta.
  - Se considera **discriminación directa** la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, de manera menos favorable que otra en situación análoga o comparable, por razón de los motivos de lugar de *nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad* de género.

- Se considera **discriminación indirecta** la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros ocasiona o puede ocasionar a personas una desventaja particular con respecto a otras personas por razón de los motivos antes expuestos.
- **No se considera discriminación** la situación en que la diferencia de trato o la disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzar ese objetivo.

### 1.3.- Acusación Particular, Acción Popular y Solidaridad.

Desde una perspectiva distinta a la del Ministerio Público, tanto el ejercicio de la acusación particular como la acción popular, junto al desarrollo de la solidaridad y el reclamo de la opinión pública han sido elementos fundamentales en la apreciación social y política del problema, en la apreciación de la naturaleza y dimensión de los crímenes de odio. Su transversalidad en cuanto a los ámbitos en donde se producen, su devenir temporal, la semilla de intolerancia que los mueve, sus elementos simbólicos (frases, grafitis, acrónimos, guarismos, pictogramas..), la lógica subyacente, su dimensión internacional y otros elementos absolutamente desconocidos por los operadores jurídicos y también, salvo raras excepciones, para las fuerzas de seguridad. Esta labor clarificadora de la responsabilidad de la acción criminal ha de agradecerse a las organizaciones especializadas, fundamentalmente a Movimiento contra la Intolerancia, que a través del ejercicio de la acusación popular y del apoyo a la acusación particular de las víctimas ha podido identificar la naturaleza de muchas de las agresiones protagonizadas por los “no identificables” grupos neonazis, pese a tenerlos en muchos casos frente a las propias narices de la autoridad pertinente.

Como buena práctica al respecto, tras la personación como Acción Popular, hay que señalar las sentencias condenatorias, de las que hoy se hacen referencia en distintos organismos europeos, de las secciones españolas de las organizaciones internacionales neonazis y racistas Hammerskin y Blood and Honour, ratificadas por el Tribunal Supremo en aplicación del tipo 515.5 del Código Penal que sanciona el asociacionismo ilícito que promueve la incitación al odio, la discriminación y la violencia por motivos racistas, antisemitas y de otras formas de intolerancia. También colaborando con las Fiscalías de Delitos de Odio, como en el caso de la denuncia interpuesta contra los grupos de música neonazi Batallón de Castigo y Más que Palabras, donde la investigación de los Mossos de Escuadra llegó hasta Madrid identificando toda la logística, tiendas de ropa, música y otros materiales de propaganda racista y neonazi. En este campo hay aún mucho que descubrir, en especial en Internet donde también se han interpuesto numerosas denuncias.

Desde el apoyo a las víctimas, también hay que considerar la consecución del siempre difícil agravante 22.4 del Código Penal, en condenas significativas como el caso del asesinato de Carlos Palomino, donde un neonazi acabó con su vida por odio ideológico, y de Miwa Buene, quien resultó tetrapléjico de por vida tras una violenta agresión racista, en este caso la Audiencia Provincial felicitó a la acción popular, ejercida por Movimiento contra la intolerancia, agradeciendo su intervención para que se aplicara la justicia, hasta la personación en la causa el criminal relajadamente disfrutaba de libertad. Una experiencia dilatada de esta organización en la atención de víctimas de crímenes de odio, concretado en más de 1.200 personas y varios centenares de actuaciones jurídicas, durante 20 años, ha dado lugar a la creación de una iniciativa pionera en Europa que es la creación del **Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación** en nuestro país. También la creación de la primera Base de datos Jurídicos denominada **Stop Hate Crime**, impulsada por Movimiento contra la Intolerancia en colaboración con la Unión Progresista de Fiscales, Universidad

Nacional de Educación a Distancia, Asociación de Apoyo a la Víctima de Portugal y la Escuela de Policía de Finlandia, además de monitorizar para OSCE y otros organismos, los incidentes y delitos de odio mediante el **Informe RAXEN** y de participar en la **Red RAM** (Ministros de Interior), entre otras iniciativas, están suponiendo unas buenas prácticas que sin duda constituyen herramientas eficaces contra los crímenes de odio.

No podemos obviar el papel de la Solidaridad, en el ámbito humanitario y en la movilización reclamando justicia, frente a los crímenes de odio. La Solidaridad siempre ha jugado un importante papel cuando las instituciones estaban sumergidas en su indolencia. La sociedad civil desde el tejido asociativo, sus coordinadoras, plataformas, así como en numerosas iniciativas individualizadas, entre las que hay que resaltar a periodistas, funcionarios públicos, profesionales del derecho y muchas otras personas, han contribuido a la contestación a la pregunta de *¿cómo es posible que en España no se haya seguido el camino que desgraciadamente se sigue en Grecia, Hungría y otros países europeos en el desarrollo de organizaciones y conductas de odio?*. De momento la conciencia antirracista y antifascista prevalece en nuestra sociedad, en un país que hasta hace poco sufrió la dictadura franquista y que muchos de quienes lo defienden están en organizaciones que dañan la convivencia, hoy por hoy marginales.

#### **1.4.- La Carta de Róterdam para una Policía Multiétnica.**

La diversidad étnica, de origen nacional, cultural, religiosa y social en general, refleja las tendencias globales de una gran mutación que nos hace vivir una contradicción sostenida por una identidad nacional homogénea y uniforme, no alcanzada aunque fue aspiración propia del siglo XIX (blancos, católicos y heterosexuales) y una realidad diversa vivida directamente, al día de hoy en nuestras calles, que los poderes públicos aún no perciben como fuente potencial de gran enriquecimiento para Europa a la que no responden adecuadamente, conforme a principios democráticos, sometiendo a las minorías sociales a un trato opresivo, represivo o desigual, posibilitando los conflictos étnicos y dañando el marco de la sociedad civil. Este es el reto del siglo que nos acoge.

Esta mayor importancia de la diversidad cultural, étnica y religiosa refleja las tendencias globales a medida que nos adentramos en el nuevo milenio. *¿Se trata de una fuente potencial de gran enriquecimiento para Europa o también de una fuente de conflictos?*. Si las minorías continúan sometidas a un trato opresivo o desigual, el tejido de la sociedad está amenazado. Los individuos sufren, estallan los conflictos étnicos, la violencia y la convivencia se ve amenazada. Esos cambios han desafiado a las instituciones establecidas en toda Europa, incluso a la policía, como ya señaló la Carta de Róterdam que insistía que en este mundo de diversidad étnica y cultural, el papel de la policía es fundamental, señalando que *“su especial responsabilidad por el mantenimiento de la ley y el orden en la sociedad, la policía es el guardián esencial de nuestro marco social. También es el organismo más visible de los que desempeñan una función cívica”*. Sin embargo, las **prácticas de identificación por perfil étnico** por las fuerzas de seguridad son una práctica extendida, así como el racismo institucional que emerge en muchas ventanillas de los Estados.

La Carta de Róterdam **“Una policía para una sociedad multiétnica, principios, práctica y acción”** \*, suscrita por Dr. A. Peper, Alcalde de Rotterdam, Sr. Wit, LL.M, Fiscal, Sr.Lyktken. Comisario del Cuerpo Regional de Policía de Rotterdam, Sr. Cuperus, presidente de RADAR, es una respuesta a este reto europeo. La Carta señala que el papel de la policía es crucial y tiene dos repercusiones importantes. En primer lugar, la policía debe actuar – y demostrar que así actúa – con una incuestionable imparcialidad hacia todos los

grupos y con un claro respeto por la diferencia étnica, religiosa y cultural. Debido a su alta visibilidad, la policía debe aceptar que tiene que actuar como un “modelo a imitar” para todos los organismos públicos en la promoción de los derechos humanos fundamentales. En segundo lugar, para que las minorías superen estas amenazas y participen plenamente, la policía tiene que esforzarse por usar sus poderes especiales y exclusivos en defensa de los ideales multiétnicos. Debe utilizar la ley en toda su extensión para luchar contra los actos motivados por el racismo y la xenofobia. La policía también tiene que trabajar de una forma activa para prevenir tales acciones y ayudar a la integración étnica y social.

Sentadas estas premisas, cuyo cumplimiento policial estaba muy por debajo de esos ideales, sobre todo para las comunidades étnicas minoritarias, existe una importante falta de confianza y recelo hacia la policía entre las minorías en Europa, que se debe superar. De ahí la importancia de La Carta de Róterdam al ser una iniciativa que se deriva de la asociación entre la Policía de Róterdam-Rijnmond, el Ayuntamiento de Róterdam y RADAR –la organización antidiscriminación de Róterdam. Esta asociación a tres bandas refleja su concepción de que los cambios necesarios en la policía no los puede lograr la policía por sí sola. En todas partes, la policía tiene la responsabilidad principal de ocuparse de esos asuntos. Pero para lograr resultados, depende también de la colaboración de las autoridades cívicas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) relacionadas con las cuestiones étnicas y sociales.

Tras valorar este tema y su relevancia en toda Europa, Róterdam –y en particular RADAR, su organismo antidiscriminación- decidió tomar la iniciativa de atribuir una mayor importancia al mantenimiento del orden en todo el continente. Consideraron acertadamente que la policía y sus organismos asociados ya habían dado pasos adelante en muchos países. Reconocieron que la propuesta más eficaz sería unir esa experiencia y construir sobre ella. Su objetivo no era centrarse únicamente en los principios de la policía multiétnica, sino también en las actuaciones que podrían y deberían tomarse para aplicar aquellos principios en la práctica policial cotidiana. Con el apoyo de un equipo de dirección multinacional, se celebró una conferencia de trabajo sobre “Una policía para una sociedad multiétnica. Principios, práctica, asociaciones” en Róterdam, del 30 de mayo al 1 de junio de 1996. Asistieron a la conferencia más de 120 delegados, en representación de 17 países. Los delegados fueron seleccionados con relativa equidad de entre la policía, autoridades cívicas y ONG. La Conferencia tenía tres objetivos: compartir experiencias para divulgar los proyectos logrados, construir una red internacional de expertos en este campo y elaborar una “Carta de principios y pautas prácticas” para su promoción en toda Europa. Lo especialmente destacable de la conferencia fue la seriedad y el gran compromiso mostrado por todos los asistentes.

La propia Carta es un documento que determina el tipo de actuaciones que hay que tomar para que, en toda Europa, “la policía para una sociedad multiétnica” sea una realidad. Toca temas como la formación sobre cuestiones étnicas, la contratación y retención de agentes de minorías, la aplicación de la ley pertinente, las asociaciones con las comunidades étnicas minoritarias y la gestión de las estadísticas sobre delincuencia étnica. Su singularidad reside en su visión general de todas las actividades que hay que introducir. Es un recurso para generar un programa de actuaciones necesarias y a su vez una “lista de control” para comprobar los progresos acontecidos. Sin embargo, no se trata de un “esquema” que proporcione una solución inmediata. Tampoco está detallado ni se ajusta a las necesidades de todas las ciudades o estados europeos. Su objetivo es proponer una serie de tareas centrales que hay que emprender en todas partes. Pero las prioridades y las maneras con las que hay que llevar a cabo esas tareas tienen que adecuarse a las circunstancias de cada caso. Por consiguiente, en cada país o ciudad habrá que elaborar un programa de actuación específico y detallado.

**La Carta de Róterdam: “Una policía para una sociedad multiétnica, principios, práctica y acción”** *aborda diferentes campos de reflexión sobre la actividad policial, como:*

- 1.- La Europa cambiante y una policía legítima: una cuestión de profesionalismo
- 2.- Contratación y retención
3. La formación de agentes de policía
- 4.- Antidiscriminación: Una buena ley, pero no está bien aplicada
- 5.- Construcción de puentes entre las minorías étnicas y la policía
- 6.- Estereotipos: participación de los inmigrantes en la delincuencia frente a la participación de la policía en la criminalización de los inmigrantes

**La Carta de Róterdam** *en este último epígrafe señala de gran interés señala una serie de problemas que se han de acometer:*

### **1. Evitar la perpetuación de los estereotipos**

La policía deberá reconocer que los reportajes imprecisos y los estereotipos por parte de los medios de comunicación tienen un efecto perjudicial sobre las relaciones entre comunidades. Por eso, la policía debe tener especial cuidado en las interacciones con la prensa para evitar la perpetuación de los estereotipos en las descripciones de las comunidades étnicas minoritarias.

### **2. Hay que reconocer el riesgo de la estigmatización**

Hay que ocuparse del peligro que representa centrarse únicamente en la tasa de delincuencia de las comunidades étnicas minoritarias. Hay que poner en cuestión si esa atención es necesaria y cuál es su objetivo. Se corre el riesgo de estigmatizar a toda la comunidad étnica. Además, es probable que en la prensa popular y en otros medios de comunicación se divulguen los estereotipos criminalizados.

### **3. Las estadísticas nunca hablan por sí solas**

Hay que evitar una presentación categórica de las estadísticas sobre delincuencia étnica. Las estadísticas nunca hablan por sí solas y se pueden interpretar erróneamente. A lo sumo, las estadísticas informan de lo que sucedió, pero no pueden dar una explicación del porqué suceden las cosas. Para responder a esta pregunta, hace falta una investigación cualitativa adicional.

### **4. Conocimiento de las tasas de delincuencia**

La policía tiene la obligación de conocer las tasas de delincuencia de grupos específicos de la sociedad para prestar atención a los problemas de fondo, que pueden requerir una actuación más amplia o preventiva. También tendrá que fomentar que otras organizaciones asuman responsabilidades en la prevención o la pronta intervención en situaciones que podrían ser perjudiciales para las relaciones entre comunidades.

### **5. Distinción entre el crimen organizado y el no organizado**

Las organizaciones criminales se organizan a escala internacional. Habrá que separar claramente las estadísticas sobre delincuencia relativas al crimen organizado de la información relativa a las estadísticas sobre delincuencia local “habitual”.

### **6. Múltiples utilidades de la estadística**

La estadística se puede utilizar para controlar los modelos de delincuencia étnica, pero también se puede utilizar para controlar que la policía trate a las minorías con imparcialidad e igualdad. Controlando el número de interrogatorios o detenciones de los diferentes grupos étnicos, la policía puede comprobar si trata a un grupo con más dureza que a otro. Utilizando la estadística en este sentido y garantizando que todos los segmentos de la sociedad reciban un trato igualitario, la policía ganará el respeto y la confianza de las comunidades étnicas minoritarias.

### **7. Un código de conducta para las denuncias por delincuencia étnica**

Habrà que introducir un código de conducta para la policía que indique cuando son pertinentes las referencias al origen nacional o étnico de un convicto o un sospechoso de un delito. La policía tendrá que ser consciente de los efectos que pueden conllevar hacer esas referencias en determinados contextos, como cuando se comunican por los canales de radio.

### **8. Código deontológico para los comunicados de prensa**

Hay que fomentar que las autoridades policiales elaboren un código deontológico para los jefes de prensa con vistas a evitar los estereotipos en los comunicados de prensa. En algunos países, los periodistas han estado de acuerdo con estos códigos deontológicos.

### **9. Necesidad de consultar y cooperar con las ONG**

La policía deberá consultar y trabajar en cooperación con las ONG y las comunidades étnicas minoritarias para presentar y divulgar las estadísticas étnicas de la mejor manera posible. Durante esas consultas, la policía también deberá buscar información que aporte una mejor comprensión de las diferencias culturales y que evite la criminalización de esas diferencias.

### **10. Responsabilidad de las observaciones sobre las medidas estigmatizadoras**

La policía tendrá que sentirse con la libertad de señalar los posibles efectos estigmatizadores de ciertas medidas que haya tomando o propuesto los políticos y que deba llevar a cabo la policía.

\* (Una información amplia al respecto de la **Carta de Róterdam**, se encuentra en el Cuaderno de Análisis nº 46 “Victimas y Seguridad ante los Crímenes de Odio” de Movimiento contra la Intolerancia, en [http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/cuadernosAnalisis/cuadernos\\_analisis.asp](http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/cuadernosAnalisis/cuadernos_analisis.asp)

En España, el avance a lo largo de los años ha sido poco significativo en este ámbito, hubo que esperar a la realización del programa **FIRIR** y su Manual de Apoyo para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Identificación y Registro de Incidentes Racistas o Xenófobos, impulsado por el Observatorio del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Gobierno de España, para que se consiguieran resultados específicos. Desde OBERAXE, cuyo director Nicolás Marugan es responsable del seguimiento de la Estrategia Integral contra el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, se está avanzando en la coordinación con las instancias internacionales, tarea en la que años atrás se estuvo muy rezagado respecto a otros países europeos. También el Protocolo y Manual de procedimiento elaborados por la Policía Municipal de Fuenlabrada en defensa de los Derechos Ciudadanos ante identificaciones y registros policiales y su Guía de Actuación ante delitos discriminación y odio, es de gran interés ante la gravedad de las identificaciones policiales por perfil racial, así como el Procedimiento de hechos delictivos motivados por el odio o la discriminación, elaborado Dirección General de la Policía. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, también con un elevado interés pedagógico en la identificación de estos delitos.

### 1.5.- Protocolos para Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Sería en Diciembre de 2014, poco después de la tragedia del Manzanares donde en el contexto de una batalla entre ultras era asesinada una persona, cuando se adoptaría por el Ministerio del Interior, el Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad ante los Delitos de Odio, subrayando que es una prioridad en la que lleva trabajando el Ministerio del Interior desde el comienzo de la legislatura. Según la Secretaría de Estado, *“este Protocolo va a servir para construir una gran cadena humana de profesionales de la comunicación, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de las ONGs y de la sociedad en general que ayude a las víctimas de estos delitos a denunciar y que permita identificar de forma temprana el discurso del odio que deriva en violencia física, psicológica y verbal”*. El Protocolo dota por primera vez a los cuerpos policiales de una herramienta de identificación y homogeneización del procedimiento policial, ya que hasta “el momento -ha explicado- se partía de una situación de total desconocimiento de las tipologías penales y administrativas relacionadas con los delitos de odio que ni siquiera estaban identificados como tal”.

El Ministerio del Interior explicaba que trabajaba en la adaptación del Sistema Estadístico de Criminalidad que permitía identificar estos delitos y dar visibilidad a las víctimas, desarrollar políticas de seguridad y de protección de derechos fundamentales más efectivas y servir de apoyo a otros ministerios en su labor asistencial detallando las medidas que están impulsado:

- *Revisar el conjunto de conductas que vulneran el ordenamiento penal y administrativo e incluye unos indicadores de polarización que recogen los indicios que deben ser debidamente recopilados e incorporados al atestado policial con el fin de dotar a fiscales y jueces de los suficientes indicios racionales de criminalidad, que permitan formular cargos de imputación y, en su caso, condenas.*
- *Apoyar a las víctimas de los delitos de odio en la web del Ministerio del Interior, que incluirá información básica sobre lo que es un delito de odio, por qué hay que denunciarlo y consejos, así como otros enlaces de interés.*
- *Elaborar Trípticos informativos que ayuden a identificar y, en su caso, denunciar este tipo de delitos ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*

## 2.- VÍCTIMAS DE CRÍMENES DE ODIO

Hablar de víctimas implica poner caras, nombres y hechos a las personas que son víctimas. La legislación, las sentencias, la frialdad del papel, están lejos del sentimiento de la víctima, en todos los casos, pero si es del crimen de odio, aún más. La víctima de entrada no entiende la razón de su ataque. Si es por su color de piel que no puede cambiar, si es por su religión que no desea modificar, si es por su condición de inmigrante que no puede obviar, si por es su orientación sexual acaso va a enajenar su libertad, si son sus convicciones o cualquier otra circunstancia por la que recibe la agresión ¿por que atacan su dignidad, integridad física e incluso la vida, como muestran los actos irreparables de asesinatos? Hablamos de víctimas especialmente vulnerables y enseguida emergen en nuestra memoria nombres como Lucrecia Pérez, Sonia Palmer, Aitor Zabaleta, Rosario Endrinal, Guillem Agulló, Carlos Palomino, Gigi Musat y una lista interminable de más de 80 fallecidos por crímenes de odio, la mayoría anónimos, como los miles de agredidos por la intolerancia criminal que afortunadamente sin fallecer, viven desde el anonimato, cuando no el olvido y soledad de su trágico dolor. Lo que no podremos olvidar es el *súmmum* del crimen de odio en Europa que conmocionó al mundo, la matanza de Utoya (Noruega), ejecutada por el genocida racista Breivick que cometió 76 asesinatos, en su mayoría de adolescentes y jóvenes, por defender una Europa multicultural. No podemos y no queremos, porque la Memoria es un componente esencial en esta lucha.

La víctima del delito de odio y discriminación, especialmente la víctima de la violencia motivada por intolerancia o prejuicios hacia el diferente, ha padecido singularmente un **significativo abandono**. Así, tras la notoriedad del suceso si sucede, la víctima en la mayoría de las ocasiones no sólo vive el abandono social e institucional a su suerte, sino que ha de sufrir la estigmatización o etiquetamiento justificador de su desgracia, la soledad y falta de apoyo psicológico, la desinformación sobre el proceso seguido ante el crimen de odio que sufre, las múltiples presiones a las que se somete en el mismo o durante el juicio oral, y probablemente, una doble o triple victimización al revivir el drama e incluso al ser sometido a nuevas humillaciones, amenazas y agresiones por el autor/es o su entorno de odio. No es de extrañar que las víctimas de la xenofobia, racismo, homofobia y de otras manifestaciones de intolerancia asociada como la religiosa, cultural o por cualquier circunstancia diferencial, así como la sociedad democrática en general, una vez superados sus recelos por el abandono institucional, reclamen una intervención positiva del Estado cuya responsabilidad subsidiaria en una sociedad democrática es obviamente exigible, que impida la mas mínima posibilidad de impunidad y que desde luego, sea restauradora, reparadora o al menos paliativa de los daños sufridos por la víctima. Sin embargo el déficit que se observa actualmente en el ámbito de los crímenes de odio, entre la realidad del sufrimiento de la víctima y la respuesta que debería realizar un Estado democrático, social y de derecho, es de tal magnitud que resulta lógico la emergencia de un movimiento reivindicativo de las víctimas del racismo y de la intolerancia criminal cuyos derechos no son defendidos ni con la premura, ni la intensidad, ni la eficacia que merece.

Vivimos tiempos de mayor sensibilidad hacia la víctima. Sea por el terrorismo, por la violencia de género, por la trata, los abusos sexuales a menores, la víctima del delito violento lleva una larga lucha por el reconocimiento de sus derechos y tras ellas, mucho dolor sin reparación y tratamiento adecuado en la mayoría de las ocasiones. A esta lucha se une la víctima del crimen de odio que por fin empieza a ser reconocida. Han sucedido hechos relevantes. En primer lugar la Directiva Europea de los Derechos de la Víctima de Delitos que abre un camino que ha de reconocerse en el Estatuto de la Víctima en España y que incor-

pora el delito de odio. También y en abril de 2014, la declaración del Secretario de Estado de Seguridad en el Senado que hacía público la puesta en marcha de un Registro de Delitos de Odio, un avance significativo; como no la creación de las Fiscalías de Delitos de Odio que recoge una sensibilidad y voluntad de intervenir al respecto, junto con los programas de formación policial del FIRIR impulsados por OBERAXE y otras administraciones, al igual que el avance en la Reforma del Código Penal que parece va a volver a reincorporar, con otra formulación distinta a la que rechazó el Tribunal Constitucional, el delito de negación del Holocausto, así como la ampliación de tipos delictivos que afecta a la lucha contra los crímenes de odio. Finalmente, el recién creado Consejo de Víctimas que supone toda una esperanza para los que sufren esta criminalidad. Lentamente pero avanzamos y vuelvo a insistir que esto debe de ser materia siempre de política de Estado al ser la defensa del artº10 de la Constitución Española sobre la dignidad y derechos humanos, así como de los pilares y fundamentos que hacen posible la Unión Europea, también proclamados en la Carta de las Naciones Unidas.

## **2.1.- Las Víctimas y su recorrido en España**

Fue el 13 de noviembre de 1992 cuando un grupo de jóvenes neonazis, uno de ellos guardia civil, decidió ir a “limpiar” de negros y de “inmigrantes” España porque la inmigración solo “traía el mal”, la “identidad española” estaba en peligro y la “raza blanca” había que protegerla. Estas eran las ideas que defendían los grupos neonazis, por aquel entonces el más violento y agresivo era Bases Autónomas, hoy disuelto por ilegal pero muchos de sus miembros muy activos y metamorfoseados a través de nuevos grupos y nuevas siglas. El neonazismo en toda Europa esta hiperactivo, en España también, y durante estos últimos 20 años aún ha cogido más fuerza. El asesinato de Lucrecia Pérez supuso una gran conmoción social y política para nuestro país que siempre había negado el racismo en España, incluso que hubiera grupos y organizaciones de ese tenor, las instituciones y los representantes políticos ante las preguntas sobre hechos y conductas racistas siempre contestaban que ese tipo de problemas eran más propios del KKK en Estados Unidos y de regimenes como el apartheid en Sudafrica pero no en nuestro país y tampoco en Europa (j). Estaban ciegos o querían estar ciegos.

Nadie quería ver como los skinheads intimidaban en las calles, agredían a inmigrantes, homosexuales, travestis, personas de izquierda, a “diferentes”, como se hacían visibles en los fondos “ultras” de los estadios de futbol, como contestaban impunemente a los medios de comunicación con arrogancia y agresividad y realizaban actos racistas y neonazis, como distribuían propaganda, aún no había internet, como celebraban conciertos xenófobos y antisemitas y todo, desde la impunidad más absoluta. Las agresiones, muchas irreparables, se producían especialmente en las grandes ciudades mientras la interpretación policial, judicial, política e institucional las calificaba de enfrentamientos entre “Tribus Urbanas”. ¡¡Que irresponsabilidad!! Esto no se debe olvidar. Y no se debe olvidar porque esta interpretación permitió a los agresores seguir disfrutando de impunidad, y hubo más agresiones, hubo más asesinatos, hubo más hechos irreparables.

Para la víctima de crímenes de odio, durante los años 1990-2005, en los que se produjeron la mayoría de estos asesinatos, no existió este concepto. Estuvo sola, salvo la acción permanente de una pequeña organización, Movimiento contra la Intolerancia, que se creó a raíz del asesinato de Lucrecia Pérez y a veces, de manera puntual, con acciones solidarias de otros pequeños grupos y gestos institucionales. Realmente estuvimos solos, muy solos. Y esta soledad, esta falta de compromiso solidario tuvo costes porque no se atajó como debe-

ría la violencia de los grupos racistas y neonazis. Es verdad que no existía en España prácticamente ninguna proyección político-institucional de corte xenófobo y neofascista pero callejeramente la violencia neonazi y racista si estaba presente y apuntaba a un crecimiento importante como realmente sucedió.

Desde los años 90 se cometieron muchos asesinatos que hoy podemos categorizar, gracias a la OSCE, como crímenes de odio. Asesinatos y homicidios de inmigrantes marroquíes en distintas ciudades, de transexuales como Sonia Palmer en Barcelona, de negros africanos, incluso de menores negros como Jimmy Dnombele, de jóvenes antifascistas como Ricardo Rodríguez, de seguidores de fútbol como Aitor Zabaleta, de antirracistas como Guillem Agulló y Carlos Palomino, de personas sin hogar como Rosario Endrinal en Barcelona y Antonio Micol en Madrid, y un listado del horror, imposible de silenciar, que es acompañado de miles de agresiones protagonizadas por individuos y grupos que desprecian al otro y que interpretan que sus vidas no tienen valor.

Más de 80 víctimas mortales y una estimación de 4.000 agresiones al año es lo que recogía el Informe Raxen de Movimiento contra la Intolerancia sacando a la luz el grave problema de los crímenes de odio en España. Y pese a todo, institucionalmente, se seguía negando su existencia. Esto a su vez costó una victimización de los directores del Informe Raxen, a manos de los grupos neonazis, y del conjunto de Movimiento contra la Intolerancia cuyos activistas, incluso ahora, tienen que vivir una situación plagada de amenazas e intentos de agresión, adoptando numerosas y diversas medias de seguridad frente a las agresiones que incluso ya se han producido en distintos momentos.

El Informe Raxen supuso un antes y un después en España porque sacó a la luz pública las agresiones, las víctimas mortales, los crímenes de odio y desde donde se realizaban, cuál era su lógica, que relación tenían con lo acaecido en otros países europeos, países que si reconocían el problema como Gran Bretaña que en su estadística recoge más de 60.000 incidentes anuales y delitos de odio, Alemania que supera los 20.000, Suecia con más de 5.000. En España hemos tenido que esperar hasta abril de 2014 para que se vertieran datos oficiales en sede parlamentaria, aportados por la Secretaria de Estado de Seguridad, recogidos por la policía (excepto la Ertzaina), que alcanzaban la cifra de 1.172, siendo la mayoría de los incidentes y delitos relacionados con la orientación sexual de las víctimas (452 casos) seguidos de los de tinte racista (381), los discapacitados (290), las creencias religiosas (42), los antisemitas (3), y contra los mendigos (4). Por territorios, aquellos en los que se ha producido más ataques son Andalucía, Madrid y Cataluña. Todo ello conociendo que las víctimas no denuncian y que estamos, según insiste la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ante un diez por ciento del problema.

Todo está cambiando, afortunadamente, y hemos de señalar los principales elementos del cambio que afectan a nuestro país. En primer lugar el impulso que se está produciendo en Europa contra los crímenes de odio. Tanto la OSCE, como el Consejo de Europa han influido notablemente en la Unión Europea donde comisarias como Cecilia Malmström ha dado un impulso considerable a la conciencia y respuesta ante el problema, en estado vegetativo desde las denuncias del Parlamento europeo tras el Informe coordinado por Glyn Ford. En cuanto a factores interiores a nuestro país, la actividad desplegada por las Fiscalías de delitos de Odio, en especial el servicio de Barcelona dirigido por Miguel Ángel Aguilar, que en los últimos tres años ha evidenciado esta realidad y promovido una toma de conciencia institucional inexistente hasta ahora. Los periodistas de investigación y sus libros como Mariano Sanchez Soler, Joan Cantarero y Santiago Camacho entre otros. Finalmente la persistencia de Movimiento contra la Intolerancia y su trabajo de denuncia a través del Informe RAXEN, la personación judicial frente a organizaciones criminales neonazis como

Blood and Honour y Hamerskin entre otras, junto a la asistencia a las víctimas, tanto en la acción popular como apoyando en la acusación particular, y su atención humanitaria y política dando lugar a la creación del Consejo de Víctimas de Crímenes de Odio, experiencia pionera en Europa de autorganización.

La víctima del odio racista y de la intolerancia criminal hasta ahora no ha tenido en España ninguna protección o apoyo específico, a diferencia de la del terrorismo y de la violencia de género. En general la víctima al ser agredida se siente sola, desconcertada y no da crédito a lo que le pasa. También puede sentir impotencia, dado que ni pudo evitar ser atacado, ni lo puede evitar en un futuro, al no poder cambiar su etnia, origen, color de piel, sexualidad, etc. El sentimiento de indignación, temor, rabia, ansiedad, impotencia acaba haciendo mella en la víctima, su familia y en el colectivo de pertenencia. Sin embargo, los crímenes de odio no solo pueden tener efectos inmediatos y a largo plazo en las víctimas, también en sus comunidades, en el conjunto de la sociedad y en la convivencia democrática. Ser consciente del problema puede ayudar a reconocer y tratar los efectos de la intolerancia, como también ser consciente de la insuficiente aplicación del cuadro legislativo que nuestro país tiene para esta lucha, en especial frente a sus mensajes y conductas criminales.

## 2.2.- Referencias para un Protocolo de Asistencia a Víctimas de Delitos de Odio

La dinámica de la intolerancia es simple y letal, comienza por reducir la realidad de una persona a un estereotipo del grupo social al que pertenece o le identifican, que es sobre quien se construye el prejuicio, el tópico o el dogma, para que debidamente estimulado concluya criminalizando a esa minoría por supuesta amenaza social. El diferente, conforme al prejuicio negativo, no solo es “menos humano” sino que, sometido a una difamación continua, solo puede ser interpretado como un criminal en potencia e incluso como afirmaba el nazismo, subhumanos e impuros. Finalmente desde la intolerancia, no solo es posible la **discriminación** (trato menos favorable), también el **delito de odio** (agresión criminal) sobre la víctima o sus bienes por el simple hecho de ser miembro de ese colectivo, o ser identificado como tal por su condición social, religiosa, cultural, étnica, orientación sexual o cualquier otra circunstancia diferencial, una violencia protagonizada por unos verdugos que se creen legitimados para proceder a la limpieza “identitaria”.

Los grupos de intolerancia que la impulsan, de entrada no consideran a los seres humanos en su individualidad, comienzan por “estereotipar” al otro, al diferente, al distinto. Las personas estereotipadas son sometidas a un proceso de **“deshumanización”** y **“cosificación”** alimentado por prejuicios y falsas imágenes que calan en el subconsciente social (según sus calificaciones: los inmigrantes son delincuentes, los negros son monos, los homosexuales pervertidos, los judíos usureros, los gitanos ladrones, los musulmanes terroristas, los mendigos son escoria, los minusválidos inútiles, etc.). Después tienden a victimizar a la sociedad mayoritaria a partir de sentimientos de recelo, miedo y amenaza, sufrimiento por las cargas sociales que considera injustificadas o cualquier otro factor que estimule el rechazo victimista. Finalmente comienzan las hostilidades tras haber interiorizado la “deshumanización” del otro y el “miedo a la agresión” del diferente. Por cualquier hecho, el “otro”, persona o colectivo, siempre es el culpable y se abre la puerta a la hostilidad, discriminación o violencia por odio. Es a partir de esa base de intolerancia cuando es posible la agresión, por el simple hecho de ser parte de un colectivo, por su identidad o condición social, de esta forma el grupo o el **“lobo solitario”** se siente legitimado para proceder a la limpieza étnica y social, para curar la “infección” recurriendo al crimen, incluso al **terrorismo de odio**.

En toda Europa, aunque en muchos países no exista información oficial sobre infracciones de discriminación y delitos de odio es una evidencia que se están cometiendo por prejuicios o animadversión social hacia el gitano, magrebí, indigente, negro, latino, chino, rumano, turco, pakistaní, musulmán, judío, discapacitado, homosexual, travestido u otra condición de pertenencia a un colectivo estigmatizado. Estos comportamientos se producen de forma cotidiana tanto en el ámbito laboral, en el acceso a la vivienda o en la escuela, en lo político e incluso en el ámbito del ocio, cultural o deportivo, donde ni para jugar al fútbol existe “igualdad de trato”, asumiendo lemas xenófobos “los de casa primero”. En sus manifestaciones más graves, las víctimas pueden sufrir amenazas, injurias, calumnias, ataque a su vivienda o empresa, vandalismo, pueden ser víctimas de la propaganda racista y de agresiones físicas.

Sin embargo la naturaleza de la mayor parte de estos sucesos no es evidenciada con el agravante que esta conducta conlleva y el reconocimiento de ser víctima de delito de odio. En la mayoría de los casos la investigación se limita a recogerlos como riñas de jóvenes, ajustes de cuentas o crímenes no aclarados. La consecuencia es que se priva a la víctima del reconocimiento del problema e incluso de su condición, situándola en el mismo plano que los verdugos y produciéndose en la mayoría de los casos, una segunda victimización que conlleva una individualización del drama, su aislamiento y la constatación de que el Estado minimiza o banaliza la agresión. Ejemplo de gran indefensión son los inmigrantes “sin papeles” quienes por el miedo a que su denuncia como víctimas de un ataque xenóforo repercuta en expulsión del país, evitan realizarla; también los “sin techo”, inermes ante una venganza de respuesta a su denuncia de agresiones en la calle, deciden no presentarla, cuando el 40% de ellos en nuestro país ha sufrido ataques, o los homosexuales a quienes el hecho de denunciar les obliga a “salir del armario”, así como otras personas de colectivos vulnerables (prostitutas, travestis..) que ven riesgos objetivos para su privacidad y seguridad. A todo ello hay que sumar la disuasión y desánimo inducido por aquellos agentes de seguridad que comentan a la víctima que no denuncien “porque no va a servir para nada”.

Es fundamental perseguir los **delitos de odio** porque **causan un gran impacto** en comparación con el delito común, pues envían este duro mensaje a comunidades enteras: *«Negamos vuestro derecho a ser parte de la sociedad»*, persiguiendo amedrentar al resto del colectivo de identidad o pertenencia. Al atacar a una persona están atacando a todas las similares, porque ni la víctima, ni su colectivo a quien también victimizan, pueden o quieren cambiar aspectos que los caracteriza. Esto siempre aparece disociado, produciendo invisibilidad del alcance real del problema; una conciencia que comienza a preocupar en Europa de forma tardía. Existen bastantes referencias al respecto suscritas por los Estados, aunque es preciso señalar la Declaración de Naciones Unidas de 1985, que define a **las víctimas** como *“las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”*, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al autor/es. La Declaración incluye en la **expresión “víctima”** además, en su caso, a los familiares o personas a cargo, que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir en la asistencia de la víctima en peligro o al prevenir la victimización. Para todas estas personas, Naciones Unidas expresa que el Estado debe garantizar al menos:

- El acceso a la justicia, un tratamiento justo y participación.
- Medidas de restitución por el infractor, pudiéndose considerar la restitución como una opción complementaria a la hora de sentenciar.

- Compensación estatal, cuando la restitución no sea posible de forma completa, especialmente para delitos serios.
- Y asistencia médica, social y jurídica.

En los delitos de odio, las víctimas son intencionalmente **seleccionadas** al portar una característica específica. Se les inflige un daño físico y emocional incalculable, se atemoriza a todo el colectivo y se amenaza la seguridad de todos los ciudadanos. Reconocer su existencia implica señalar que un delito de odio puede ser cualquier delito realizado por intolerancia contra personas, colectivos sociales y/o sus bienes, cuando la víctima, los bienes o el objetivo del delito hayan sido seleccionados por prejuicios o animadversión a su condición social, por vinculación, pertenencia o relación con un grupo social definido por su origen nacional, étnico o racial, su idioma, color, religión, identidad, género, edad, discapacidad mental o física, orientación sexual, indigencia, enfermedad o cualquier otro factor **heteró-fobo**. Estos delitos de intolerancia envían a todos los miembros del grupo al que pertenece la víctima un potente mensaje de amenaza.

Así lo afirma la OSCE: **“los delitos de odio son manifestaciones violentas de intolerancia”**, y tienen un profundo impacto no solo sobre la víctima inmediata sino también sobre el grupo con el que la víctima se identifica. Afectan a la cohesión de la comunidad y a la estabilidad social. Por lo tanto, enfrentarlos a una respuesta vigorosa es importante tanto para la seguridad individual como para la colectiva. Los delitos de odio se distinguen de otros tipos de delitos comunes por la motivación de quien los perpetra, que es normalmente irrelevante en la aportación de los elementos esenciales de un delito, y rara vez investigada con suficiente detalle como para extraer la motivación real del delito. Y pese a su gravedad de alcance, el abandono de la víctima y la trivialización del hecho han caminado de la mano, pese a la historia europea que nos aconseja prestarle el máximo interés.

Las legislaciones actuales en Europa no reconocen de manera satisfactoria el daño causado por los crímenes de odio a la dignidad, libertad y seguridad individual, tampoco el daño al colectivo de pertenencia o de identidad, al principio de igualdad y no discriminación, e incluso a la seguridad ciudadana, el orden público, la armonía, integración y paz social, cimientos de las convivencia democrática. Incluso en los países que han adoptado sanciones más rigurosas cuando los delitos están motivados por el odio al diferente, las leyes no siempre son aplicadas. Entendemos que los arsenales jurídicos han de ser reforzados al objeto de que se reconozca la gravedad de los crímenes de odio, la urgente necesidad de prevenirlos, la inexistencia de impunidad de cualquier delito e inmunidad de cualquier persona en el orden penal y la garantía de aplicación de los derechos básicos de la víctima que al menos debe reconocer:

- 1.- Derecho a una atención inmediata e integral desde el respeto a su dignidad, derechos fundamentales e identidad personal.
- 2.- Derecho a que su caso se investigue y se enjuicie con los medios adecuados y con diligencia.
- 3.- Derecho a estar presente en el proceso y que se le defienda con cargo al Estado, así como al ejercicio de la acción popular.
- 4.-Derecho a una información comprensible sobre el estado de las investigaciones durante el proceso, así como a que se le informe y asesore sobre sus derechos y la posibilidad de los recursos a ejercitar.
- 5.-Derecho a un trato humano, a que no se vulnere su intimidad y dignidad, a ser protegido por las autoridades democráticas.

El Protocolo debería ser **elaborado por las instituciones europeas**, debería ser común, aunque en su defecto los países en su ámbito nacional deberían avanzar sin perder tiempo en esta perspectiva. El Protocolo debe garantizar una atención sanitaria universal, gratuita y eficaz, que incluya el apoyo psicosocial. La investigación policial, carente de prejuicios hacia la víctima, ha de contemplar todos los indicios, señales o signos, que señalen que la víctima pudiera sufrir un delito de odio por parte de persona/as u organizaciones que perpetran esta criminalidad. También debe garantizar una **atención integral** a las víctimas de delitos de odio (servicios sociales, sanitario, policial y judicial) facilitar la coordinación de todos los servicios que intervengan ante un delito de odio y conseguir unas pautas de actuación homogéneas, unificando criterios de actuación de los agentes que intervienen con el fin de mejorar la asistencia que se presta a las víctimas asegurando su dignidad y derechos y que redunden en la puesta a disposición judicial de su agresor/es. Finalmente debe contemplar la **necesaria especialización** de Fiscalías, policía, asistentes a víctimas en el ámbito de los delitos de odio y discriminación, y su ejercicio al respecto. Finalmente debe contemplar la colaboración de las ONG que trabajan desde la perspectiva humanitaria y solidaria con víctimas de crímenes de odio, facilitando incluso el ejercicio de la acción popular judicial, y la sensibilización de las y los profesionales que reciben demandas de atención y asistencia con el fin de que sean conscientes de la dimensión e implicaciones que conllevan los crímenes de odio.

Aunque cada vez son menos los países que no diferencian entre el delito de odio y el delito común, se constata una **insuficiente e inadecuada atención a la víctima** cuya singularidad necesita de un tratamiento específico que ayude a reconocer el delito y a interpretar la realidad de la víctima y sus derechos. En consecuencia, es necesario obtener un tratamiento similar en los diferentes países europeos con el fin de aunar esfuerzos y recursos para la consecución de una actuación integral ante los crímenes de odio. Los crímenes de odio van dirigidos contra colectivos minoritarios y vulnerables, afectan a toda la sociedad, incrementar la conflictividad social, el miedo y la desconfianza entre diferentes comunidades, criminalizan a parte de la población y utilizan a sectores sociales como la inmigración de chivo expiatorio acusándoles de males sociales que se pueden traducir en enfrentamientos como los estamos observando en fechas recientes en diversas ciudades europeas. Esta muy grave y peligrosa realidad en Europa, esta amenaza latente hacia colectivos vulnerables y hacia las sociedades democráticas, este atentado continuo a la dignidad de las personas y a la universalidad de los derechos humanos, que genera Víctimas, debe llevar el reconocimiento en todos los países de la Unión Europea, incluso ser referenciadas en una jornada transnacional para su memoria, la reclamación de justicia y derecho a la reparación, para lo que diversas ONG hemos propuesto que el Parlamento Europeo proclame el **22 de julio** como **Día Europeo de la Víctima del Crimen de Odio**, en recuerdo a las víctimas de la matanza perpetrada en Utøya (Oslo. Noruega).

### **2.3.- De la Directiva Europea al Estatuto de la Víctima**

En octubre de 2012, Viviane Reding, Vicepresidenta y Comisaria de Justicia, informaba de una nueva Directiva Europea 2012/29 de Normas Mínimas de derechos, apoyo y protección a las Víctimas de Delitos que ha de ser aplicada por todos los Estados antes de tres años. La Directiva amplía los derechos de millones de ciudadanos que padecen esta lacra en la UE y los refuerza. La Directiva sobre derechos de las víctimas fue aprobada con una abrumadora mayoría (611 votos a favor, 9 en contra y 13 abstenciones) del Parlamento Europeo otorgando derechos mínimos a las víctimas, donde quiera que se encuentren

en la UE. Viviane Reding reconocía que *«en algunos casos, los sistemas de justicia penal de los Estados miembros de la UE se han centrado demasiado en los delincuentes y demasiado poco en las víctimas.»* (...) *«Se calcula que, todos los años, un 15 % de los europeos –lo que equivale a 75 millones de personas– son víctimas de la delincuencia en la Unión Europea. Teniendo presente que 12 millones de europeos viven en otro país de la UE y que se registran mil millones de desplazamientos personales al año dentro de la Unión, esta nueva ley europea aliviará la situación de un gran número de ciudadanos. Estamos ante un logro histórico y una clara muestra de que Europa legisla para amparar los derechos de los ciudadanos.»*

Estas normas de mínimos asegurarán que, en los 27 Estados miembros de la UE, las víctimas serán tratadas con respeto y que la policía, los fiscales y los jueces recibirán la formación adecuada para atenderlas debidamente; recibirán información inteligible sobre sus derechos y su situación; dispondrán de estructuras de apoyo en todos los Estados miembros; podrán ser parte en el proceso si así lo desean y recibirán la ayuda necesaria para asistir a los juicios; las personas vulnerables serán distinguidas y adecuadamente protegidas y las víctimas serán objeto de protección durante la fase de investigación policial y durante los autos procesales. La Directiva europea reconoce a los afectados por el terrorismo como víctimas «con necesidades especiales» junto a los menores, las de la violencia de género, las de la delincuencia organizada y **los delitos motivados por prejuicios racistas o intolerancia**. El texto aprobado establece que los Estados miembros deben prestar a estas personas «atención especial y esforzarse por proteger su dignidad y seguridad».

Esta amplia Directiva reconoce claramente **el papel de las ONG que trabajan con víctimas**: *“Los Estados miembros deben animar a las organizaciones de la sociedad civil y colaborar estrechamente con ellas, incluidas las organizaciones no gubernamentales reconocidas y que trabajen activamente con víctimas de delitos, especialmente en iniciativas de desarrollo de políticas, campañas de información y concienciación, programas de investigación y educación, y en acciones de formación, así como en el seguimiento y evaluación del impacto de las medidas de apoyo y protección de las víctimas de delitos. Para que las víctimas de delitos reciban atención, apoyo y protección en un grado adecuado, los servicios públicos deberán trabajar de forma coordinada e intervenir en todos los niveles administrativos - a escala tanto de la Unión como nacional, regional y local. Se deberá prestar asistencia a las víctimas para identificar los servicios competentes y dirigirse a ellos, a fin de evitar repetidas derivaciones de uno a otro servicio. Los Estados miembros deberán considerar la creación de servicios comunes a varios organismos, siguiendo el principio de «punto de acceso único» o de «ventanilla única», que se ocupen de las múltiples necesidades de las víctimas cuando participen en procesos penales, con inclusión de la necesidad de recibir información, apoyo, asistencia, protección e indemnización.”*

Además, lograr el reconocimiento institucional de la víctima y la existencia del problema de los crímenes de odio, es importante porque el reconocimiento de los hechos obliga a realizar políticas criminales específicas como reclaman de forma insistente las instituciones europeas, mientras que en aquellos otros países que aún siguen sin reconocer el problema, la indolencia institucional posibilita que la dinámica de la intolerancia prosiga construyendo prejuicio y fobia a las minorías y conlleve graves consecuencias. De forma expresa se reclama a los Estados una recopilación de *datos estadísticos sistemática y adecuada* porque constituye un componente esencial de la formulación efectiva de políticas en el ámbito de los derechos establecidos en la Directiva y de la misma manera, observa los principios reconocidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aspirando en particular a *“promover el derecho a la dignidad, a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad y la seguridad, el respeto a la vida privada y familiar, el derecho a la propiedad, el principio de no discriminación, el principio de igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del menor, de los mayores y de las personas con discapacidad, así como el derecho a un juez imparcial.”*

Consecuentemente se ha presentado el anteproyecto y se debate en el Congreso de los Diputados el **Estatuto de la Víctima**, recogiendo los elementos sustanciales de la Directiva, los derechos básicos de “entender y ser entendido”, fundamental para extranjeros o inmigrantes, de la participación en el proceso penal, de la protección y otros aspectos, señalando a las víctimas de los delitos de odio como de “especial vulnerabilidad”, junto a otras como las del terrorismo, violencia de género, menores y trata; asignando funciones a las oficinas de asistencia a las víctimas y señalando el papel de las ONG de víctimas, aunque en esto el anteproyecto se queda corto respecto a la Directiva pero ya veremos cuál es el resultado final. Vivimos tiempos de cambio donde debemos impulsar la solidaridad y la defensa de los derechos de las víctimas.

#### **2.4.- Defender la Memoria. El Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación**

Decía Elie Wiesel, superviviente de Auschwitz y del Holocausto, que quien olvida, quién renuncia a la memoria, pierde su humanidad. La Memoria de la Víctima del Crimen de Odio es un deber ético con las víctimas, sus familias y amigos, y con la sociedad en general para que, con el recuerdo comprometido, aquel ¡nunca más! que lanzaron los sobrevivientes de la tragedia del genocidio nazi, también en estos casos sea una realidad, un punto de apoyo para la interpretación veraz de los hechos frente a quienes intentan su banalización y ocultar su indolencia. Trivializar y no tipificar un crimen de odio, es en sí mismo un crimen. En eso hemos insistido desde comienzos de los años 90, tras el crimen racista de Aravaca (Lucrecia Pérez). Diversas organizaciones hemos pedido el fortalecimiento legal en defensa de las víctimas de delitos de odio y discriminación porque los actos de racismo y otras manifestaciones de intolerancia están a la orden del día en nuestro país, al igual que en toda Europa. A comienzos de 2014 se constituía el **Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación**, con un ámbito de actuación en todo el territorio del Estado, para trabajar en solidaridad con las víctimas de odio, hostilidad, la discriminación y violencia por motivo de intolerancia y promover su defensa social, jurídica, política e institucional. Se creaba desde premisas conforme a las precisiones de esta Directiva Europea 2012/29, que entiende por «víctima»: *la persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en especial lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causado por una infracción penal, y con arreglo a su participación asociativa, quienes hayan presentado la denuncia correspondiente y haya sido admitida a trámite. Teniendo también condición de «víctima», los familiares de una persona cuya muerte haya sido directamente causada por un delito y que haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona.* En cuanto a definiciones y conceptos, la asociación seguirá la pauta establecida por la citada Directiva Europea.

Su objeto es sencillo y elevado, se limita a trabajar para combatir el racismo, la xenofobia, antisemitismo, islamofobia, antigitanismo, homofobia, misoginia, disforia, sexismo, aporofobia, totalitarismo, negrofobia, transfobia, intolerancia por género, serofobia, rechazos a la diversidad lingüística y toda manifestación relacionada de intolerancia, heterofobia, discriminación y delito de odio, incluidos el neofascismo y nacionalismo agresivo que se produzcan en cualquier ámbito social, incluidas la segregación, marginación, estigmatización y exclusión de personas y colectivos, en todas sus expresiones, ya sea de discriminación, incitación al odio, hostilidad y violencia. Trabajar por lograr la aplicación de las Resoluciones de los Organismos Internacionales en este ámbito. Trabajar por la aplicación en toda su extensión de la Directiva Europea de Víctimas de Delitos y la Decisión Marco de Derecho Penal frente al Racismo y la Xenofobia. Denunciar los crímenes

de odio conforme acuerda la OSCE y la Unión Europea, y la aplicación de las directivas para la Igualdad de Trato y No Discriminación. Promover iniciativas contra el discurso de odio y en defensa de la Memoria y reconocimiento de todas las víctimas del Holocausto, genocidios y crímenes de lesa humanidad y de odio, combatiendo el negacionismo, su apología o su trivialización.

*El Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación*, reclama y demanda actuaciones institucionales para conseguir erradicar prejuicios y conocimiento defectuoso que alimentan el racismo, la xenofobia y la intolerancia. Reclama políticas de prevención criminal específicas de delitos de odio y en especial víctimológicas, orientadas a víctimas y testigos; también medidas, instrumentos, programas, remover obstáculos e impulsar una acción integral, incluidos los ámbitos de educación, comunicación, deporte y cultura. Apuesta por la sensibilización y educación cívica, la participación y movilización ciudadana, solidaridad y apoyo mutuo entre colectivos vulnerables, personas y comunidades diversas frente a la discriminación, delitos o crímenes de odio e intolerancia. Insta a las autoridades cumplir o hacer cumplir, mejorar o modificar la normativa para abordar el problema, así como su prevención y monitorización. Promueve el Voluntariado con esta causa y la colaboración con entidades del Tercer Sector del que objetivamente forma parte; colabora, desde la independencia, con las Administraciones Públicas y toda institución en la aplicación de políticas de derechos, apoyo y protección de las víctimas, promoviendo los valores democráticos y participativos, de la dignidad de la persona y la universalidad de los derechos humanos, de la tolerancia, la solidaridad y la igualdad, de la diversidad, la libertad, el pluralismo y la justicia.

El Consejo vertebra y extiende territorialmente el movimiento de solidaridad con la víctima a nivel de todo el estado y sobre todo, trabaja por una **Ley Integral contra los delitos de odio que proteja y apoye a las víctimas** y ampare una intervención en diversos ámbitos contra el delitos de odio, combatir sus raíces de intolerancia y contribuir a construir una sociedad, desde su base ciudadana a sus instituciones, donde todos los seres humanos, libres e iguales en dignidad y derechos, se comporten fraternalmente los unos con los otros. La Ley debe garantizar la formación específica y la coordinación de todos los agentes implicados en el proceso (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fiscales, Forenses, Psicólogos, Magistrados, Asociaciones, etc.), para que las víctimas de crímenes de odio sean atendidas en todo momento por especialistas en la materia y sus derechos garantizados. Y en el mismo sentido, a favor de la Igualdad de Trato, una **Ley General contra la Discriminación** que ampare a las personas que sufren vulneraciones de derechos por condición o factor social.

*El Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación* desde la legalidad democrática, rechazando la violencia, sin el más mínimo atisbo de “venganza” apuesta por la memoria, justicia y reparación, conforme establece en las Naciones Unidas al proclamar el **Derecho a la Verdad en relación con Violaciones Graves de los Derechos Humanos y de la Dignidad de las Víctimas**. Este fundamento es compartido por una **Red de Apoyo** nacida junto al consejo, mediante ONG implicadas en la lucha como Movimiento contra la Intolerancia, Asociación de Inmigrantes Senegaleses, ARI-Perú, Unión Romaní, Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales, Coordinadora Estatal VIH.SIDA, Fundación Triángulo, Federación de Comunidades Judías de España, Red Cívica contra el Antisemitismo, Fundación Violeta Friedman, Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia, madres y padres de gays y lesbianas y otras entidades significadas en esta lucha contra los crímenes de odio. Junto a ellas participan expertos e intelectuales implicados en el compromiso.

## 2.5.- Por una Ley Integral contra los Delitos de Odio y una Ley General contra la Discriminación

Se cerraba el año 2014 con avances trascendentes en materia de la lucha contra los crímenes de odio, especialmente para las víctimas. Por primera vez se asume el reconocimiento explícito de su existencia porque hasta ahora, en su mayoría, no se habían significado más que como delitos “comunes”, cuyos infractores no transcendían de ser vulgares delincuentes, en muchos casos de miembros de “tribus urbanas”. Los graves episodios de intolerancia criminal como los asesinatos de Lucrecia Pérez, Sonia Palmer, Guillem Agulló, Aitor Zabaleta, Rosario Endrinal y un largo registro que supera los 80 homicidios, entre ellos el reciente crimen ultra del Manzanares, acompañados de 4.000 incidentes y agresiones anuales, no dejaban de ser considerados como episodios puntuales que “reflejaban broncas y gamberradas juveniles”, cuando estos eran episodios similares a los delitos de odio vividos en otros países europeos cuales fueron los asesinatos de inmigrantes en Alemania e Italia, de gitanos en Europa del este, de homosexuales, judíos y militantes de izquierda en diferentes países de la Unión.

Por fin el Gobierno atendía a las demandas institucionales europeas e internacionales, así como a las demandas sociales al respecto, canalizadas por Movimiento contra la Intolerancia, e hizo caso a sus propios compromisos suscritos en la Unión y Consejo de Europa, así como con en la OSCE y Naciones Unidas desde hace más de 12 años en materia de Crímenes de Odio. Aceptado este concepto por todos los organismos europeos e internacionales de derechos humanos, el término viene a definirse como *“toda infracción penal, incluidas las infracciones contra las personas y la propiedad, cuando la víctima, el lugar o el objeto de la infracción son seleccionados a causa de su conexión, relación, afiliación, apoyo o pertenencia real o supuesta a un grupo que pueda estar basado en la “raza”, origen nacional o étnico, el idioma, el color, la religión, la edad, la minusvalía física o mental, la orientación sexual u otros factores similares, ya sean reales o supuestos”*. Y a partir de aquí deviene comportarse en congruencia, porque hay que registrar cuando y cuantos delitos de odio suceden, qué política adoptar para prevenir e intervenir y sobre todo, como apoyar a las víctimas y trasladar a la sociedad el compromiso social frente a la intolerancia criminal.

En este sentido hay que significar que en la reforma del Código Penal, aunque el proyecto sigue presentando déficits, se avanza en la sanción de estos delitos. Importante es la creación de **52 fiscales** provinciales y un Fiscal de Sala para el servicio de delitos de odio y discriminación a comienzos del 2014, de igual manera el inicio de un **Registro** de incidentes y delitos de odio en el Ministerio del Interior así como el recién aprobado **Protocolo** de Intervención para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se sitúan en esa congruencia de lo asumido a nivel europeo. Y la sociedad civil también avanza creando en abril el **Consejo de Víctimas de Delitos de Odio**, pionero en Europa, y desde España lanzamos la campaña para que el 22 de julio, recordando la brutal matanza de Utoya (Oslo) ejecutada por el neonazi Breivick, fuese aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa como **Día en Memoria de las Víctimas de los Crímenes de Odio**.

Pero queda mucho camino que recorrer frente a los delitos de odio, siendo de lo más dificultoso de acometer, pese a la indubitada posición de la Decisión Marco de Derecho Penal contra el Racismo y la Xenofobia de 2008, la erradicación y sanción de la difusión de intolerancia que precede a la acción. Visible en miles de webs, en redes sociales, en fondos ultras del fútbol o en distribuidoras de música racista que, recordamos, fue acuñado en su conjunto por el Consejo de Europa (1997), como **Discurso de Odio**, que *“abarca todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el*

*antisemitismo u otras las formas de odio basadas en la intolerancia, incluida la intolerancia expresada por agresivo nacionalismo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante*". Parcialmente se acomete el problema con la Ley contra la Violencia, el Racismo y la Intolerancia en el Deporte, al igual que penalmente se prevé una reforma del art. 510 del Código Penal que permitiera su sanción.

En todo este avance, merece la pena señalar que la víctima del crimen de odio ha podido encontrar un espacio de significación, junto a víctimas del terrorismo y de violencia de género, en la "Directiva Europea que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las Víctimas de Delitos" (2012) lo que se reflejara en el futuro Estatuto de la Víctima. Sin embargo, al igual que sucede con el terrorismo y la violencia de género, la víctima junto a la sociedad y en este caso, extensible a su colectivo de significación (inmigrantes, negros, homosexuales, gitanos, judíos, discapacitados...), por poner un ejemplo, pueden sufrir represalias de grupos racistas y neonazis cuya prevención e intervención para su neutralización no tiene una debida atención en la legislación actual existente.

De ahí la necesidad de una **Ley Orgánica Integral contra los Delitos de Odio** que garantice a las víctimas una asistencia jurídica, humanitaria y medidas de protección, información y recuperación integral, e incluya estos avances, los blinde mediante ley orgánica, impulse las medidas de sensibilización, prevención y detección, en el ámbito de internet y los medios de comunicación, educativas y de sensibilización social, promueva la denuncia y garantice la Tutela Institucional, potencie la coordinación y formación de todas las instancias implicadas en el proceso (fuerzas de seguridad, fiscales y jueces, forenses, sicólogos, ong, sociedad civil, etc.). Una Ley distinta a una necesaria *Ley de igualdad de trato y no discriminación* que nunca se aprobó y que, al igual que la mujer dispone de una ley de igualdad y dispone de otra ley de medidas de protección Integral contra la Violencia de Género, esta Ley contra los Delitos de Odio acometa el ámbito de lo criminal, muy distinto al discriminatorio.

Es preciso continuar y perseverar en el avance en los derechos de la víctima de los crímenes de odio; el pasado, presente y futuro así lo requiere, sobre todo cuando la Europa siniestra del racismo y la intolerancia se expande, acechando en instituciones y en las calles. En consecuencia, hay que reaccionar en nuestro desmemoriado país con lo único que cabe, con un compromiso real, social e institucional que cree las condiciones fácticas para llevar a cabo ese primer objetivo de los Derechos Humanos, donde se afirma que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos para que, de esta manera, su desconocimiento y menosprecio no vuelvan a originar actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad.

Garantizar el **derecho a la diferencia con igualdad de derechos**, erradicando conductas racistas, xenófobas y de intolerancia en todo ámbito social, político e institucional, especialmente en el discurso público. Conseguir la ilegalización de organizaciones neonazis y racistas, así como eliminar cualquier espacio de impunidad para el discurso de odio, como Internet o el Fútbol, y los delitos de odio, todo ello bajo el amparo de una **Ley Integral contra los Delitos de Odio**, necesita de un compromiso social radicado en la voluntad democrática que nos hace responsables, como nos apunta el mensaje de **Primo Levi**, señalando el deber con nuestro tiempo histórico en su célebre frase que invita a la acción y a no esperar: "*Quien sino tú, donde sino aquí, cuando sino ahora*".

**Esteban Ibarra**  
**Presidente de Movimiento contra la Intolerancia y**  
**Secretario General del Consejo de Víctimas de Delitos e Odio**



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

# Memoria de la Fiscalía Delegada para los Delitos de Odio y Discriminación

## 1.- INTRODUCCIÓN

Todos los indicativos **apuntan a un incremento** de los denominados **delitos de odio**, tanto las agresiones por motivos racistas, xenófobos, antigitanos, homófobos y otras formas de intolerancia y discriminación, como el discurso de odio en internet y las redes sociales. El uso de Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) permiten no sólo la organización de grupos neonazis, racistas y xenófobos, sino también la amplia e inmediata difusión de su ideología de odio y, en la mayoría de los casos, su impunidad o cuando menos extraordinaria dificultad de investigación.

Resulta particularmente preocupante que el discurso de odio se está alentando desde partidos políticos con altas representaciones en diversos países, incluso en los que tienen una amplia tradición en la defensa de los derechos fundamentales y en el propio Parlamento Europeo.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, en su Recomendación R (97) 20 del Comité de Ministros, define la incitación al odio como «...todas las formas de expresión que propagan, incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y otras formas de odio basadas en la intolerancia, entre otras, la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante».

Lo que es objeto de castigo no es la expresión en sí de unas ideas, por execrables que sean, sino que esta expresión se haga de modo y en circunstancias que supongan una provocación al odio, la discriminación o la violencia, infringiendo los valores constitucionales de la dignidad humana y de la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social contenidos en los arts. 10 y 14 CE.

El discurso generador de odio y discriminación no tiene amparo ni cobertura en los derechos constitucionales de libertad de expresión y libertad ideológica o de conciencia de los arts. 16 y 20 CE, y ello con fundamento en los textos internacionales ratificados por España que por mandato del art. 10 CE han de servir para la interpretación del art. 510 CP, así como en las recomendaciones emanadas de organismos internacionales de defensa de derechos humanos y de los que el Estado español es miembro.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que «...la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, una de las condiciones primordiales de su progreso y del desarrollo de cada persona. Con la salvedad del apartado 2 del artículo 10, no vale solamente para las *informaciones* o *ideas* acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, ofenden o inquietan».

Ahora bien, El TEDH añade: «Sin embargo, la libertad de discusión política no reviste, desde luego, un carácter absoluto. Un Estado contratante puede someterla a determinadas «restricciones» o «sanciones», pero le corresponde al Tribunal decidir en último lugar sobre su compatibilidad con la libertad de expresión tal y como la consagra el artículo 10... La tolerancia y el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática y pluralista. De ello resulta que, en principio, se puede considerar necesario, en las sociedades democráticas, sancionar e incluso prevenir todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio basado en la intolerancia (incluida la intolerancia religiosa), si se vela por que las «formalidades», «condiciones», «restricciones» o «sanciones» impuestas sean proporcionales al fin legítimo perseguido».

Y, en referencia a la actividad de los políticos es de destacar la Sentencia del Tribunal de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, caso Féret contra Bélgica. Concluye que no vulnera el artículo 10 del Convenio de Roma la condena penal de un diputado, al que se había retirado la inmunidad parlamentaria por publicaciones en las que el lenguaje empleado incitaba a la discriminación y el odio racial, a pesar de llevarse a cabo de manera paralela a un proceso electoral. La condena penal, en este caso, es una injerencia a la libertad de expresión, justificada por estar prevista por la ley, ser sus fines legítimos (defensa del orden y proteger la reputación y los derechos ajenos) y tratarse de una necesidad social imperiosa, proporcional a los fines legítimos perseguidos.

Señala que «la incitación al odio no requiere necesariamente el llamamiento a tal o cual acto de violencia ni a otro acto delictivo. Los ataques que se cometen contra las personas al injuriar, ridiculizar o difamar a ciertas partes de la población y sus grupos específicos o la incitación a la discriminación, como en el caso de autos, son suficientes para que las autoridades privilegien la lucha contra el discurso racista frente a una libertad de expresión irresponsable y que atenta contra la dignidad, incluso la seguridad, de tales partes o grupos de la población. Los discursos políticos que incitan al odio basado en prejuicios religiosos, étnicos o culturales representan un peligro para la paz social y la estabilidad política en los Estados democráticos.

Y con cita de la Sentencia del mismo TEDH, caso Erbakan contra Turquía, de 6 de julio de 2006, expresa que es de crucial importancia que los políticos, en sus discursos públicos, eviten difundir palabras susceptibles de fomentar la intolerancia. Estima que los políticos deberían ser particularmente escrupulosos, en términos de defensa de la democracia y de sus principios, puesto que su objetivo último es la propia toma del poder. El Tribunal considera que la incitación a la exclusión de los extranjeros constituye una lesión fundamental de los derechos de las personas y debería justificar, en consecuencia,

la precaución especial de todos, incluidos los políticos. El Tribunal no niega que los partidos políticos tienen derecho a defender públicamente sus opiniones, incluso si algunas de ellas ofenden, chocan o inquietan a una parte de la población. Pueden pues recomendar soluciones para los problemas relativos a la inmigración. Sin embargo, deben evitar hacerlo promoviendo la discriminación racial y recurriendo a expresiones o actitudes vejatorias o humillantes, ya que tal comportamiento puede suscitar en el público reacciones incompatibles con un clima social sereno y podría minar la confianza en las instituciones democráticas.

## 2.- ACTIVIDAD DE LA RED DE DELEGADOS DE LOS DELITOS DE ODIOS Y DISCRIMINACIÓN

La idea general que podemos transmitir es la consolidación de la Delegación para la tutela penal de la Igualdad y contra la Discriminación, así como de las Secciones correspondientes de las Fiscalías Provinciales. En algunas de ellas, los delitos de odio y discriminación son competencia exclusiva de las Secciones especializadas, si bien la mayoría de los fiscales encargados deben compaginar esta especialidad con otras labores en la Fiscalía: asistencia a juicios, comparencias, guardias, etc. En otras por el contrario, las diligencias son llevadas por el fiscal encargado del Juzgado al que han correspondido, encargándose el fiscal delegado a la coordinación y a procurar una unidad de criterios.

El nombramiento del Delegado en la persona del Fiscal de Sala D. Alfonso Aya Onsaló fue renovado por el actual Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín, si bien cambiando la denominación de Fiscal Delegado para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación por la de **Fiscal Delegado para los Delitos de Odio y contra la Discriminación**, denominación más concorde con los instrumentos y la práctica internacional y sugerida en la reunión de Fiscales Delegados de la especialidad en su jornada de febrero de 2016.

En cumplimiento de la Instrucción 1/2015 de 13 de julio de 2015 FGE *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados* se han venido realizando el nombramiento de Fiscales de Enlace en las Fiscalías de Área de especial importancia por su tamaño o complejidad. Sin embargo, como señalan diversos fiscales delegados en las Memorias provinciales, sería preciso completar el mapa de delegaciones realizando tales nombramientos en todas las Fiscalías de Área, e incluso en algunas Secciones Territoriales. Como señala el Delegado de Barcelona, «el nombramiento de Fiscales de enlace en las seis Fiscalías de Área del territorio, ha constituido un avance decisivo y trascendental en el desarrollo del Servicio, por cuanto permite una mejor implementación del principio constitucional de unidad que caracteriza al Ministerio Fiscal y permite una mejor y mayor respuesta especializada ante el fenómeno criminal de la delincuencia por odio y discriminación».

Muchos de los delegados en delitos de odio y discriminación forman igualmente parte de la red de delegados de delitos informáticos, como consecuencia de que ambas especialidades estaban unidas hasta que la entonces Fiscal General del Estado consideró oportuno separarlas nombrando un Fiscal de Sala como Delegado suyo para la protección penal de la igualdad y contra la discriminación, lo que hizo por Decreto de 1 de abril de 2015, si bien señalando que «cuando la lesión a la igualdad o la conducta discriminatoria se perpetre utilizando las TICs, si tal circunstancia fuera determinante en la actividad delictiva y generara especial complejidad en la investigación criminal, el expediente corresponderá a la Fiscal de Sala Coordinadora en materia de Criminalidad Informática».

Esta identidad en la persona de los delegados de ambas especialidades permite el tratamiento por un mismo fiscal de los delitos de odio cometidos a través de las tecnologías de la información. En donde hay delegados distintos se procura una colaboración entre ambos, de la misma forma que la colaboración establecida entre esta Delegación y la Unidad de Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado.

Son varios los Fiscales delegados que se refieren precisamente a la necesaria colaboración con las distintas secciones de la Fiscalía, en particular con la de Menores, puesto que muchas agresiones y actos constitutivos de delitos contra la igualdad y la discriminación son cometidos por menores de dieciocho años. Conviene hacer un seguimiento de los mismos y de las sentencias que se dicten en el ámbito de los Juzgados de Menores. Esperamos que los contactos ya establecidos con el Fiscal de Sala de Menores vayan dando sus frutos a lo largo del presente año.

El Delegado de Baleares hace referencia al control más exhaustivo que se intenta en relación con las posibles discriminaciones en el ámbito educativo y relativas a menores extranjeros, menores de sectores sociales más desfavorecidos, o en situaciones de necesidades educativas especiales como autismos, asperger, menores con especiales necesidades de adaptación curricular educativa derivadas de ciertas discapacidades, o, sobre todo, los supuestos de acoso escolar real (delito de trato degradante) y que, en algunos casos, tienen relación directa con algún posible móvil discriminatorio.

En el mismo sentido se refiere a la relación con la Sección de extranjería y las actuaciones de identificación y protección de los llamados Menores Extranjeros no Acompañados (MENA), en tanto ello puede estar relacionado con una posible respuesta eficaz y especializada a menores víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Particularmente importante resulta la relación con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, bien estén éstas radicadas en las propias Fiscalías o en los Juzgados o Audiencias. Y ello desde una doble perspectiva, por una parte para derivar hacia las mismas a las víctimas de delitos de odio que puedan precisarlos y por otra como fuente de conocimiento, puesto que hay víctimas que acuden primero a tales oficinas y es a través de ellas como podemos llegar al conocimiento de la existencia del delito de odio o de discriminación. Recordar que en 2015 entró en vigor la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la Víctima del Delito*, mediante la que se transpone la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, y el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

Algún otro Delegado hace referencia a la relación con la Sección de lo Contencioso Administrativo (Córdoba), con motivo de un procedimiento de Derechos Fundamentales por discriminación entre palestinos e israelíes. Igualmente es preciso mantener coordinación con las Secciones de personas con discapacidad cuando estas sean las víctimas de discriminación. Así la Delegada de Huelva se refiere a la dificultad que entraña la protección de los discapacitados psíquicos que denuncian hechos delictivos, a quienes les cuesta dar detalles del hecho y de la motivación del autor, lo que explica que no se suela activar el protocolo de víctimas de delitos de odio.

Prácticamente todos los fiscales delegados se refieren a la mejora de los sistemas a través de los cuales les llegan los asuntos propios de la especialidad, siendo necesario todavía emitir «notas de servicio» para que cualquier fiscal que conozca de un asunto de esta índole lo ponga en comunicación del Delegado y, en su caso a través de la jefatura o del mecanismo establecido en cada Fiscalía, lo remita a la Sección para su llevanza. Sin duda la insistencia

de los delegados hacia sus compañeros ha sido la mejor forma de dar a conocer la labor de estas Secciones.

Un año más, los fiscales delegados, también de forma casi unánime, ponen de manifiesto en sus Memorias la carencia de un sistema informático preciso en la Administración de Justicia que permita conocer el número exacto de asuntos tramitados en los Juzgados y Fiscalías por infracciones penales, con motivación discriminatoria y hacer el necesario y adecuado seguimiento de cada procedimiento desde que la denuncia o atestado se presenta hasta el término de su ejecución. En este sentido, la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco de Cooperación acordó elevar a la Comisión Nacional de Estadística Judicial la necesidad de incluir información sobre delitos de odio en el sistema de información de Justicia, de tal manera que pueda explotarse la misma y con ello se consiga un seguimiento y trazabilidad total de este tipo de delitos.

Conviene recordar que junto con la opinión muy favorable de los organismos internacionales hacia la organización y funcionamiento de las Secciones especializadas de las Fiscalías en materia de delitos de odio y discriminación, los mismos vienen reclamando estadísticas más fiables que hoy por hoy no podemos facilitar.

Con todo, es de agradecer el esfuerzo de todos los compañeros para crear una estadística con métodos artesanales y arcaicos, pese a las dificultades para encuadrar unos u otros hechos, por ejemplo, delitos leves, lesiones en riñas previamente concertadas entre bandas rivales (de maras o de ultras del fútbol...), etc.

La Inspección Fiscal ha elaborado un protocolo para examinar en las visitas de inspección la organización y forma de actuación de las Secciones especializadas. Nos consta que ya está en funcionamiento y que servirá, por una parte, para hacer propuestas de mejora en nuestro trabajo y, por otra, para que desde la Fiscalía General del Estado se conozca mejor su trabajo y necesidades.

El artículo 284.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tras la reforma por Ley 41/2015 de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales* señala que, salvo determinados supuestos, cuando no exista autor conocido del delito la Policía Judicial conservará el atestado a disposición del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial, sin enviárselo, previsión que impediría que muchos delitos de odio llegasen a conocimiento de la Fiscalía en general y del Fiscal delegado en particular, salvo que tuvieran autor conocido. No obstante, el Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación, aprobado en diciembre de 2014 y al que hemos hecho referencia en la Memoria del año pasado, prevé que «cuando se tenga conocimiento de cualquier hecho que pudiera estar relacionado con los delitos de odio, se trasladará (por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) directamente al Fiscal Delegado Provincial para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación del territorio provincial respectivo, toda la información de interés relacionada con cuantos atestados se remitan por hechos relacionados con esta materia», por lo que la información debe seguir llegando a la Fiscalía –directamente al Delegado– en todo caso.

Una vez más debemos destacar la profesionalidad y el rigor del trabajo desarrollado por todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, calificando los Delegados de muy positiva la relación con los Cuerpos policiales, bien a través del interlocutor social o del personal especializado en delitos de odio de las diversas Comisarías o Centros policiales. Asimismo, cuando hemos tenido ocasión de estar con representantes policiales en reuniones relacionadas con este tipo de delitos, ellos mismos nos han manifestado igualmente la buena relación y el interés demostrado por el Fiscal delegado cuando han tenido que tra-

tar sobre unos hechos concretos que pudieran constituir un delito del ámbito que estamos tratando.

Debemos insistir en la relación con la sociedad civil, a través de las diversas asociaciones y organizaciones de defensa de los derechos de los colectivos afectados. La actividad de éstas se ha demostrado esencial para que muchas agresiones o actos ilícitos no se hayan sumado a las «cifras negras» de la delincuencia y hayan llegado a los Tribunales, y asimismo que, una vez judicializadas, se haga un seguimiento efectivo de las mismas y se acredite su motivación discriminadora. Todos los delegados han mantenido reuniones o encuentros con diversas entidades, pero es necesario insistir en esta relación y en que los fiscales delegados provinciales, cuyo listado con nombres y forma de contacto se procura difundir lo más posible, están a disposición de estas entidades y de todo aquel que precise su asistencia.

Las buenas relaciones entre estas entidades y la Fiscalía quedan reflejadas en la concesión del Premio Fundación Secretariado Gitano 2015 en la categoría de «Solidaridad con G» a nuestro compañero Miguel Ángel Aguilar García, Delegado de la Fiscalía de Barcelona, premio que fue entregado el día 24 de febrero de 2016 en un acto público al que asistieron la Fiscal General del Estado, el Presidente y representantes de la Fundación Secretariado Gitano además de los diversos premiados y miembros de la sociedad civil. Nuestro agradecimiento, en lo que nos toca como colectivo a los otorgantes de la distinción y nuestra enhorabuena al premiado.

Colaboradores esenciales son los Colegios de Abogados. En el año 2016 se ha observado una importante actuación de los mismos en relación a estos delitos y sus víctimas. Así, los días 7 y 9 de junio de 2016 se celebró en Madrid una Jornada del Colegio de Abogados de Madrid, dentro del Programa de Formación continua de Turno de Oficio, en colaboración con el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siendo su contenido la acción formativa en materia de discriminación y con vistas a la creación de un turno de oficio de asistencia a las víctimas de delitos de odio.

Igualmente en Córdoba los días 24 y 25 de noviembre se celebró el I Congreso Nacional sobre Discriminación y Delitos de Odio, organizado por el Ilustre Colegio de Abogados de Córdoba, la Fundación Abogacía Española, la Federación Kamira y la Dirección General de Igualdad del MSSSI.

Asimismo en Valencia la Dirección General de la Agencia Valenciana de Igualdad en la Diversidad, organizó la Primera Jornada de Trabajo sobre Delitos de Odio y la Generalitat Valenciana organizó unas Jornadas de Especialización en asistencia y protección jurídica a las víctimas de Delitos de Odio con el Colegio de Abogados de Valencia.

En todas estas Jornadas participó de forma activa la Fiscalía, a través del Delegado del Fiscal General y de los Fiscales Delegados en cada provincia. Fruto de las mismas ha sido la creación efectiva de los turnos de oficio para la asistencia de estas víctimas y la celebración de más jornadas en distintos lugares del territorio nacional.

### **3.- FORMACIÓN**

En todos los foros, nacionales e internacionales, se insiste en la necesidad de formación en delitos de odio por parte de Jueces, Fiscales, Abogados, Administraciones públicas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Asociaciones de Víctimas, etc.

Lamentamos que, aparte de las Jornadas anuales de especialistas, no se ha organizado ningún otro Curso de formación para Fiscales, pese a haberse propuesto al menos uno dedicado a Fiscales no Delegados, con preferencia para los destinados en los Juzgados de

Instrucción. Las novedades del Código Penal copan la mayoría de los Cursos de formación continua, tanto para el año 2016 como para el 2017. Esperemos que en próximas Memorias podamos dar mejores noticias.

El Consejo General del Poder Judicial sí ha celebrado anualmente un Curso en esta materia, curso cuya organización fue encomendada a nuestro compañero Miguel Ángel Aguilar, participando asimismo diversos fiscales y siendo clausurado por el Delegado del Fiscal General del Estado. Agradecemos al CGPJ la amplia intervención que ha dado al Ministerio Fiscal.

Para preparar la reunión con el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial se solicitó de todos los Fiscales Delegados relación de los cursos o jornadas que se había celebrado en el ámbito provincial. Podemos decir con satisfacción que prácticamente en la totalidad de las provincias se han venido celebrando cursos, jornadas o encuentros, unas veces organizados por la Administración, otras por las Fuerzas o Cuerpos de Seguridad, Policía Local incluida, otras por diversas ONGs, Colegios de Abogados, etc., pero en todo caso con asistencia y participación de todos estos grupos y, por supuesto de la Fiscalía. Sin duda son el instrumento más útil para poner en común los problemas que se detectan y para dar a conocer la labor de la Fiscalía.

#### **4.- JORNADA DE DELEGADOS DE LA ESPECIALIDAD**

Los días 11 y 12 de febrero de 2016 se celebraron las Jornadas de especialistas en Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación, acudiendo a las mismas prácticamente la totalidad de los fiscales delegados provinciales y algunos fiscales de enlace en las Fiscalías de Área, cubriéndose la previsión de plazas previstas por el Centro de Estudios Jurídicos e incluso quedando algunos compañeros sin poder asistir.

La reforma del Código Penal operada por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo suscitó un particular interés, al hacer una importante reforma de los delitos de odio, como ya se expresó en la Memoria del año pasado. Sobre ello presentó una ponencia el Fiscal del Tribunal Supremo D. Manuel Dolz Lago, haciendo particular referencia al artículo 510. La investigación de los delitos de odio y los problemas planteados tanto en la investigación como en el enjuiciamiento fue el tema abordado por el delegado de la especialidad en la Fiscalía Provincial de Barcelona, D. Miguel Ángel Aguilar García. En una mesa redonda se plantearon cuatro supuestos que fueron objeto de procedimientos penales en otras tantas Fiscalías, examinándose los problemas presentados y dando pie a otra sesión abierta en la que los delegados plantearon cuantas cuestiones consideraron oportunas, tanto en los asuntos llevados en sus respectivas fiscalías como en la organización del Servicio, relación con otros órganos, etc., suscitando un interesante debate.

La dimensión internacional de la actuación de la Fiscalía y la respuesta de las Instituciones nacionales e internacionales fueron abordadas en sendas ponencias por la fiscal delegada en la Fiscalía Provincial de Málaga, Dña. María Teresa Verdugo Moreno, quien ha participado en el Plan de Formación de Fiscales contra los Delitos de Odio organizado por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) y por Dña. Karoline Fernández de la Hoz Zeitler, Directora del Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE), organismo con el que tiene la Fiscalía una estrecha relación en su común cometido en la materia.

Finalmente, no podía faltar una Mesa redonda sobre la perspectiva social en defensa de las víctimas de los delitos de odio, interviniendo diversos representantes de lo que hemos venido en llamar «sociedad civil».

## 5.- EXAMEN ANTE EL COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Los días 26 y 27 de abril de 2016 se celebró en Ginebra el examen de los informes periódicos consolidados 21.º a 23.º presentados por España en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas.

El examen, o «diálogo interactivo», no tenía por objeto sólo recabar información sobre la actuación del Ministerio Fiscal o de la Administración de Justicia en relación sobre los delitos de odio, sino en general, la actividad del Estado español en la labor de eliminar la discriminación racial, tratándose de aspectos de diverso ámbito, por ejemplo, educación, sanidad, integración de los inmigrantes, derecho de asilo, adquisición de la nacionalidad española, etc. Por ello además de la representación de la Fiscalía General del Estado ostentada por el Delegado de la Fiscal General para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación y del Consejo General del Poder Judicial, asistiendo una Vocal del mismo, acudieron representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior, de Educación, Ciencia y Deporte, de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de Empleo y Seguridad Social y de Justicia, asistiendo una Abogada del Estado.

Previamente a acudir a la sede del Comité en Ginebra, en la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, en Madrid, se celebraron dos reuniones de preparación, los días 24 de febrero y 1 de abril. Ya en Ginebra, en la sede de la Delegación Permanente de España, la delegación española se reunió en la mañana del día 26 para preparar su intervención, y desde las 18 a las 21 horas para preparar la contestación a las cuestiones planteadas en la primera sesión.

Los temas planteados previamente a la reunión con el Comité, que fueron comunicadas por escrito fueron, en lo concerniente a esta delegación de la Fiscal General del Estado para la Igualdad y la Discriminación:

- Modificaciones del Código Penal en los últimos años en relación a los delitos de discriminación.
- Creación y desarrollo de la Delegación de la Fiscalía General del Estado para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación.
- Estadística de estos delitos.
- Sistemas de determinación de la edad de quienes se manifiestan ser menores de edad no acompañados.

Sobre todos ellos se preparó un documento para poder contestar adecuadamente a lo que se plantease. Sobre el sistema de determinación de la edad de los MENAS recibí el auxilio de los Fiscales de Sala de la especialidad de Menores y de Extranjería, D. Javier Huete y D. Joaquín Sánchez-Covisa, con quienes mantuve una reunión estando ellos acompañados de los Fiscales de su Unidad, Srs. Rodríguez del Val y Lafón Nicuesa, quienes me facilitaron ese día y los posteriores cuanta información les solicité.

Ya en la reunión con el Comité, y tras una exposición de la Delegación española sobre los temas previstos, tanto el Relator del Comité como los miembros que hicieron uso de la palabra abordaron los diversos temas, siendo contestados por el miembro de la delegación directamente afectado a la materia expuesta. En la esfera jurídica los temas fueron:

- Las muertes en la playa el Tarajal: Devoluciones o rechazos en frontera, en particular en las vallas de Melilla.

- Extensión del recurso de amparo ante el TC a los extranjeros. Reformas del CP en delitos de odio y en delitos de terrorismo.
- Determinación de edad de los MENAs.
- Situación de los CIEs.
- Tiempo que tarda en resolverse las peticiones de asilo y las de adquisición de la nacionalidad española.

A la Delegación española llamó particularmente la atención que el Relator preguntara sobre los planes de España para la reparación del periodo colonizador en América, el pasado colonialista de España y el diálogo actual con los afrodescendientes.

Debo manifestar mi satisfacción por la alta capacidad de todos los miembros intervinientes por parte de la delegación española, lo que constituyó un equipo técnico, pero de alta calificación. Con todo algún miembro del Comité echó en falta alguna representación más política, cuyas respuestas habrían sido, sin duda también más políticas.

En mayo del mismo 2016 el Comité envió sus observaciones, entre las cuales destacamos, en el aspecto positivo, las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia; la reforma del Código Penal que modificó la regulación dando mayor precisión a las conductas de genocidio e incitación al odio y a la discriminación; la elaboración del Manual de Apoyo para la Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sobre identificación y registro de incidentes racistas y xenófobos y la creación de servicios de delitos de odio en las Fiscalías provinciales y el nombramiento de un Fiscal de Sala responsable de la coordinación a nivel nacional de acciones contra la discriminación.

Como motivos de preocupación y recomendaciones se refiere a que el proyecto de ley integral para la igualdad de trato y no discriminación, el cual fue encomiado por el Comité, aún no ha sido adoptado, a pesar de que fue presentado ante el órgano legislativo en el año 2011, recomendando al Estado español que redoble sus esfuerzos para que el mismo sea adoptado de manera expedita.

Igualmente interesa una mejora en la recopilación de datos, incluyendo información sobre los casos que son judicializados, las penas impuestas y las reparaciones otorgadas, así como información sobre la recolección de información sobre incidentes racistas fuera del ámbito penal.

## **6.- CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA Y SU SEGUIMIENTO**

Como ya se expuso en la Memoria del año pasado, el 21 de septiembre de 2015 fue suscrito el Convenio Marco de Cooperación y Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Centro de Estudios Jurídicos, con el fin, entre otros, de la organización y realización conjunta de actividades de formación y sensibilización a través de conferencias, seminarios, jornadas y cursos, u otras actividades con la asistencia o participación de terceras instituciones, que sean de especial interés para mejorar los objetivos institucionales de cada una de las partes. Especialmente, se señala la participación en materias relacionadas con la interpretación y la aplicación de la agravante de discriminación del artículo 22.4 del Código Penal y de los tipos penales, que puedan referirse a conductas de corte racista, xenófobo, antisemita, homófobo o de otras formas conexas de intolerancia –tales como la

aporofobia y la gerontofobia–, conductas de discriminación, odio, hostilidad o violencia referentes a la etnia, nación de pertenencia, sexo, ideología, religión o creencias, enfermedad, orientación o identidad sexual o discapacidad de las personas o de formas conexas de intolerancia, tipificadas en el Código Penal y/o con los objetivos de la *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*.

En su cláusula 4.<sup>a</sup> se crea una Comisión de Seguimiento con las funciones de efectuar el seguimiento y control de la ejecución del Convenio, Comisión representada por miembros de todos los organismos pertenecientes, siendo los designados por el Fiscal General del Estado el Fiscal de Sala Delegado D. Alfonso Aya Onsalo y Dña. Almudena Lastra de Inés, Fiscal Delgada en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Tras unas reuniones y contactos preliminares, la Comisión se constituyó el 8 de junio de 2016 acordando establecer una presidencia anual rotatoria entre las instituciones firmantes del Convenio, correspondiendo el primer mandato al vocal del CGPJ, Fernando Grande-Marlaska. El primer mandato de vicepresidente corresponde al vocal de la Fiscalía General del Estado, Alfonso Aya Onsalo. La Secretaría de la Comisión queda establecida de forma permanente en la Secretaría General de Inmigración y Emigración del MEYSS. Se acuerda abrir la participación en la Comisión a otros agentes relacionados con los objetivos del Convenio, para lo que se invitará a observadores externos procedentes de las administraciones públicas y de la sociedad civil. Además se propondrá a los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, y de Asuntos Exteriores y Cooperación adherirse al Convenio.

En la misma sesión se debate un borrador de Plan de trabajo para 2016, estableciendo dos grupos internos de trabajo sobre:

- a) Recogida de datos relativos a infracciones penales con motivación discriminatoria o delitos de odio en los organismos judiciales, con el objeto de determinar los parámetros/variables que deben ser recogidas sobre las infracciones penales con motivación discriminatoria o delitos de odio en los órganos judiciales. Este grupo celebró reuniones los días 14 de julio y 28 de octubre.
- b) Análisis y seguimiento de sentencias en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia. Este grupo tiene como objetivo recopilar las sentencias disponibles en los años 2014 y 2015 y analizarlas. Celebró su primera sesión el 23 de septiembre.

Esperamos la próxima finalización de los trabajos de este grupo, con la elaboración de un repertorio de sentencias con índices y diversos indicativos que sea de utilidad para los fiscales y todos los interesados.

La segunda sesión de la Comisión se celebró el 2 de diciembre de 2016. En ella participaron como observadores, representantes de la Plataforma Tercer Sector, Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación, Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales, Consejo Estatal del Pueblo Gitano, Foro de Integración social de inmigrantes y del Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica, quienes tuvieron una intervención activa, mostrando sus puntos de vista sobre las cuestiones planteadas y formulando propuestas de actuación. Asimismo el Jefe de Área de la Subdirección General de Penas y Medidas Alternativas de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias expuso las actuaciones que se están efectuando en los Centros Penitenciarios. Entre otras cuestiones se propone plantear una invitación al Consejo Superior de Deportes/Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte para tratar el tema del delito de odio en el deporte.

En esta segunda sesión se realizó un análisis de las actuaciones realizadas por cada organismo y se presentó un Plan de trabajo para el año 2017, acordándose la creación de un Grupo de trabajo sobre el Discurso de Odio.

Una de las finalidades del Convenio es el intercambio de publicaciones y de información. Dentro de este ámbito se han traducido diversos documentos de importancia, cuyos textos originales vienen en inglés y que se ha considerado importante su traducción y difusión para un fácil conocimiento de los interesados. Así los manuales «Persecución Penal de los delitos de Odio» de la OSCE-ODIHR, «Legislación crímenes de odio. Una guía práctica» y «Recogida de datos de odio y mecanismos de seguimiento. Una guía práctica». Asimismo se ha traducido al castellano la Recomendación General n.º 15 de la ECRI sobre «Líneas de actuación en relación con la lucha contra el discurso de odio y su Memorando explicativo», que también ha sido difundido entre los Fiscales. Las traducciones se han realizado con el auxilio del Ministerio de Asuntos Exteriores y del CENDOJ

## **7.- ACTIVIDAD INTERNACIONAL**

Además del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial son diversos los organismos con los cuales la Fiscalía española se relaciona en la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación. Así, la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), etc.

Algunos Fiscales Delegados han participado en diversas reuniones en tal ámbito. Es muy de agradecer su participación en estos foros, puesto que suponen una carga de trabajo más que deben compaginar con señalamientos, guardias, reparto de asuntos, etc.

### **7.1 Unión Europea**

Desde mediados de 2014, la Delegada de Málaga Dña. María Teresa Verdugo Moreno forma parte, en representación de la Fiscalía española, del Grupo de Trabajo organizado por la Agencia de Derechos Humanos de la UE dirigido a alentar la presentación de denuncias y mejorar el registro estadístico de los Delitos de Odio. Esa participación ha consistido tanto en asistencias periódicas a las distintas reuniones que se han venido realizando en los países que ostentaban en cada momento la Presidencia de la Unión como en la realización de presentaciones públicas, elaboración de informes y comunicación de buenas prácticas. Se ha destacado en dicho foro la trayectoria de España en esta materia y la creación Red de Fiscales Delegados como medio para combatir más eficazmente estos crímenes. El grupo de trabajo culminó su labor en reunión celebrada el 28 y 29 de abril de 2016 en Amsterdam, asistiendo Dña. María Teresa Verdugo y Dña. Enriqueta Civera, esta última de la Sección de Valencia

### **7.2 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa**

La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE ha puesto en marcha en 2015 un Plan de Formación de Fiscales contra los Delitos de Odio para el que ha contado asimismo con la Fiscal Delegada de Málaga, que participó por dicho motivo en un curso de Formación de Formadores en la sede en Varsovia de dicha Oficina en mayo de 2015. El grupo creado con motivo de este Plan ha seguido con sus trabajos en 2016, teniendo prevista la realización de un curso similar a fiscales italianos en Milán, para mayo de 2017

### 7.3 Unión Europea. Coordinación de discursos de odio en línea

El 4 de marzo de 2016 se celebró en Bruselas una reunión auspiciada por la Comisión Europea para poner en contacto a la Comisión, los Estados Miembros y los operadores tecnológicos (principalmente Google, Facebook, Twitter, Microsoft y Youtube). A la misma asistió la Delegada de Huelva Dña. Patricia Rodríguez Lastras quien realizó una completa exposición de la legislación española y en concreto de la trasposición de la Decisión Marco 2008/913/JA en nuestro Código Penal, con especial referencia al art. 510 reformado por LO 1/2015.

Respecto de la retirada de contenidos de odio difundidos en las redes, señala que el ordenamiento jurídico español, permite la retirada de contenidos, no solo en el ámbito penal, pues ya en el artículo 8 de la Ley 34/2002 de la Ley de servicios de la sociedad de la información se refiere específicamente a ello, al facultar a la autoridad judicial competente, en tanto garante del derecho a la libertad de expresión, del derecho de producción y creación literaria, artística, científica y técnica, la libertad de cátedra y el derecho de información, *para el caso de que un determinado servicio de la sociedad de la información atente o pueda atentar contra, entre otros, c) El respeto a la dignidad de la persona y al principio de no discriminación por motivos de raza, sexo, religión, opinión, nacionalidad, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social... para adoptar las medidas necesarias para que se interrumpa su prestación o para retirar los datos que los vulneran.*

En el mismo precepto se regula la adopción de estas restricciones cuando se trate de contenidos ilícitos o de servicios facilitados por prestadores establecidos en un Estado de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo y en el artículo 11 del mismo texto legal, las medidas para impedir el acceso cuando el servicio provenga de un prestador establecido en un Estado no perteneciente a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo.

Las distintas compañías de IT expusieron sus sistemas y normas internas para revisar noticias y asegurar su borrado. Tras la intervención de los representantes de diversos países de la Unión Europea se concluye con la necesidad de establecer un código de conducta para las compañías de internet.

El 31 de mayo se celebró una segunda reunión, asimismo en Bruselas, asistiendo la Delegada de Álava Dña. María Vidal Beneyto. En la misma, la Comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, Véra Jourová, manifestó que La Comisión, junto con las empresas TIC, habían alcanzado un acuerdo para la eliminación de contenidos de odio en línea mediante reglas de conducta y con ello posibilitar la eliminación de los contenidos de odio en línea. En la reunión se analizó el borrador de código de conducta, basado en la Decisión Marco 2008, clave para la lucha contra la incitación al odio y respetuoso a la vez con la libertad de expresión. La Comisión destaca la importancia de este Código de Conducta siendo esencial llevarlo a la práctica y reaccionar con celeridad, para lo cual hay que organizar la cooperación de una forma sistemática. Solicita a los Estados miembros que procedan al nombramiento de puntos de contacto, para que las empresas puedan conocer con facilidad las autoridades competentes.

Al firmar el presente código de conducta, las empresas de TI se comprometen a continuar sus esfuerzos para hacer frente a la incitación ilegal al odio en Internet. Estos esfuerzos incluyen el desarrollo continuo de procedimientos internos y la formación del personal para garantizar que este examine la mayoría de las notificaciones válidas para la retirada de manifestaciones de incitación ilegal al odio en un plazo de menos de 24 horas y, en caso de que sea necesario, retire tales contenidos o deshabilite el acceso a los mismos. Las empresas de TI se esforzarán también por reforzar su actual colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, que ayudarán en la señalización de los contenidos que promuevan la in-

citación a la violencia y las conductas odiosas. Las empresas de TI y la Comisión Europea también aspiran a continuar su trabajo de búsqueda y promoción de *contradiscursos* independientes, nuevas ideas e iniciativas, y de apoyo a programas educativos que promuevan el pensamiento crítico. Las empresas de TI subrayan que el presente código de conducta tiene por objeto la orientación de sus propias actividades, así como la puesta en común de las buenas prácticas con otras empresas y plataformas de Internet y con los operadores de medios de comunicación social.

En el borrador no se diferencia entre que las notificaciones provengan de *trusted flaggers* o de la sociedad civil. Con ello se trata de evitar que a unas notificaciones se les dé una respuesta inmediata y no a otras. Ante esta previsión, nuestra compañera señaló que el borrador tendría que incluir una mención especial a los casos en que lo que se comunica son resoluciones judiciales, ya que las notificaciones de estas deben tener un régimen distinto al de las demás resoluciones. La actuación en ese caso debe ser inmediata, sin necesidad de control por parte de las compañías. En definitiva, con el apoyo de Suecia y Francia, debe quedar claro que las resoluciones judiciales no pueden quedar sometidas al control de las empresas sino que deben ser directamente aplicadas. De este modo debe evitarse a toda costa la posibilidad de que existan decisiones contradictorias en cuanto a la pertinencia de retirar un determinado contenido.

Aun siendo este Código de Conducta un paso positivo en la lucha contra el delito de odio no hay que obviar las dificultades que supone en la práctica su implantación, por lo que es una cuestión que se sigue trabajando en 2017.

Entendemos que ésta es una cuestión de suficiente trascendencia como para dedicarle un espacio en las próximas Jornadas de Delegados, las que se celebren en 2017, tanto la retirada de los contenidos de odio de las redes sociales, como la preservación de los mismos como prueba (artículo 588 octies del Código Penal) y la legitimación del Ministerio Fiscal en estas actuaciones.

## 8.- ESTADÍSTICA

Con los problemas señalados en líneas precedentes expondremos a continuación los datos estadísticos recogidos.

Lógicamente solo se recogen los datos relativos a delitos, por lo que en muchas ocasiones las diligencias previas que son incoadas, pero que inmediatamente se archivan por entenderse no ser los hechos constitutivos de delito, no se recogen.

Lo mismo sucede con los delitos leves, que unos Delegados sí computan y otros no, sobre todo si la sentencia es absolutoria.

### 1. Procedimientos judiciales sobre los cuales la Fiscalía hace un seguimiento:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	14
Tortura por discriminación. Art. 174	3
Discriminación empleo. Art. 314	3
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1	37
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	131

Denegación prestaciones. Art 511-512	10
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	3
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	12
Justificación genocidio. Art. 607.2	3
Contra integridad moral. Art. 173.1	29
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	154
Otros	16
<b>Total</b>	<b>415</b>

## 2. Diligencias de investigación abiertas en Fiscalía:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	4
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314	–
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1	62
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	22
Denegación prestaciones. Art 511-512	5
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	1
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	2
Justificación genocidio. Art. 607.2	1
Contra integridad moral. Art. 173.1	6
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	12
Otros	19
<b>Total</b>	<b>134</b>

## 3. Escritos de acusación formulados por Fiscalía

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	–
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314	–
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1	11
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	13

Denegación prestaciones. Art 511-512	2
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	2
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	3
Justificación genocidio. Art. 607.2	1
Contra integridad moral. Art. 173.1	12
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	34
Otros	4
<b>Total</b>	<b>82</b>

#### 4. Sentencias:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	1
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314	–
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1	1
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	2
Denegación prestaciones. Art 511-512	1
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	–
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	–
Justificación genocidio. Art. 607.2	–
Contra integridad moral. Art. 173.1	11
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	16
Otros	3
<b>Total</b>	<b>35</b>

En cuanto a los motivos de la discriminación no se recogen de forma sistemática, pero de lo expresado por los Delegados en sus Memorias podemos decir que los motivos fundamentales son racismo y xenofobia, seguidos de orientación e identidad sexual y orientación política; aporofobia y discriminación por discapacidad.

Observamos que en la Audiencia Nacional se han dictado diversas sentencias y resoluciones –en ocasiones contradictorias– en aplicación del artículo 578 del Código Penal. El menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas guarda relación con los delitos de odio, puesto que son cometidos asimismo por la condición del sujeto pasivo. Pero no entendemos que el enaltecimiento público del terrorismo pueda tener la misma pena que la publicación de un *tuit* reenviando un chiste grosero, por muy ofensivo que pueda resultar.

la Tolerancia  
detiene la violencia



con la Tolerancia,  
se hacen amigos



Illustration: Pineda-García

la Tolerancia  
permite ganar la Paz



la Tolerancia  
empieza en casa



Illustration: Sergio Gómez

# Directrices para el procedimiento de Alerta Temprana y Acción Urgente

## INFORME ANUAL A/62/18, ANEXOS, CAPÍTULO III<sup>1</sup>

### A.- INTRODUCCIÓN

1. En 1993, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aprobó un documento de trabajo sobre la prevención de la discriminación racial, que comprendía procedimientos de alerta temprana y acción urgente (A/48/18, anexo III). Desde 1993, el Comité ha tomado numerosas decisiones sobre la base de estos procedimientos y formulado recomendaciones a los Estados Partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial así como, por conducto del Secretario General, al Consejo de Seguridad, en relación con la adopción de medidas para prevenir violaciones graves de la Convención, en particular las que podrían conducir a la violencia y a conflictos étnicos.

2. El Comité aprobó su documento de trabajo en la época en que el Secretario General, Sr. Boutros Boutros-Ghali, identificó y propuso la adopción de medidas preventivas en su informe titulado “Un programa de paz” (A/47/277-S/24111). En su resolución 47/120 de 18 de diciembre de 1992, la Asamblea General encareció la necesidad de que todos los órganos y organismos de las Naciones Unidas intensificasen sus esfuerzos para reforzar la función de la Organización en materia de diplomacia preventiva y siguiesen examinando el informe del Secretario General con el fin de adoptar medidas adecuadas. Esta idea se debatió más tarde en varios órganos de tratados, según se observa en la siguiente conclusión a la que se llegó en la cuarta reunión de presidentes de órganos de tratados de derechos humanos<sup>1</sup>:

“... los órganos creados en virtud de tratados desempeñan una función importante en los esfuerzos tendientes a prevenir las violaciones de los derechos humanos y a reaccionar ante ellas. Por lo tanto, conviene que cada uno de los órganos de tratados realice un examen urgente de todas las medidas que podría adoptar, dentro de su competencia, tanto para evitar que ocurran violaciones de los derechos humanos como para vigilar más de cerca las situaciones de emergencia de toda índole que pudiesen presentarse dentro de la jurisdicción de cada Estado Parte. Cuando sea preciso introducir nuevos procedimientos para ese propósito, esos procedimientos deberán considerarse lo antes posible.”

<sup>1</sup> En la 71 período de sesiones en agosto 2007 el comité adoptado revisado directrices para la alerta temprana y la acción urgente.

3. El actual documento de trabajo tiene por objeto revisar el adoptado en 1993, habida cuenta de la práctica del Comité desde 1993, de las necesidades actuales y de la evolución reciente.

## **B.- NECESIDAD DE CAPACIDAD PARA LA ALERTA TEMPRANA Y LA ACCIÓN URGENTE EN EL ACTUAL CONTEXTO MUNDIAL**

4. En su discurso inaugural del Foro Internacional de Estocolmo sobre la Prevención del Genocidio celebrado en 2004, el Secretario General, Sr. Kofi Annan, declaró que no puede haber una cuestión más importante ni una obligación más vinculante que la prevención del genocidio. En la declaración aprobada en ese Foro Internacional, los participantes se comprometían a utilizar y crear instrumentos y mecanismos prácticos para identificar lo antes posible y supervisar las amenazas de genocidio contra la vida y la sociedad humanas y a informar al respecto, con objeto de prevenir la reaparición del genocidio, los asesinatos en masa y la depuración étnica.

5. En su informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, el Secretario General señaló una vez más que “no hay tarea más fundamental para las Naciones Unidas que la prevención y resolución de los conflictos armados. La prevención, en particular, debe ocupar un lugar central en todos nuestros esfuerzos mediante la promoción de la democracia y el imperio de la ley”<sup>2</sup>.

6. En su informe, el Secretario General pedía también a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que presentase un plan de acción, en el que reiterase la importancia de la prevención.

7. Desde 1993, el Comité ha examinado numerosísimas situaciones y tomado decisiones con arreglo a los procedimientos de alerta temprana y acción urgente. Ha abordado la presencia de manifestaciones graves, masivas o persistentes de discriminación racial, en algunos casos con dimensiones de genocidio. Entre ellas cabe citar actos de extrema violencia como el bombardeo de aldeas, el empleo de armas químicas y de minas terrestres, las ejecuciones extrajudiciales, la violación y la tortura contra minorías y pueblos indígenas. Además, el Comité ha tomado decisiones en relación con situaciones de, por ejemplo, desplazamiento interno en gran escala y flujo de refugiados a causa de la discriminación racial, y examinado casos de injerencia en las tierras de comunidades indígenas, en particular la explotación de recursos naturales y los proyectos de infraestructura que amenazan con causar daños irreparables a los pueblos indígenas y tribales. Otras decisiones del Comité han versado sobre las pautas de propagación rápida de la violencia y el odio raciales, la discriminación racial observable en los indicadores sociales y económicos, las tensiones étnicas, la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial, así como la falta de una base legislativa adecuada para la definición y la penalización de todas las formas de discriminación.

8. Las decisiones tomadas por el Comité han comprendido solicitudes precisas de acción: no sólo la presentación de informes atrasados del Estado Parte interesado, sino también el suministro urgente de información concreta sobre la situación existente y sobre las medidas tomadas por el Estado Parte para remediarla cumpliendo plenamente la Convención. En algunas decisiones se ha hecho también referencia, cuando procedía, a las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en relación con la situación de que se trataba. Numerosas decisiones comprendían recomendaciones detalladas a los Estados Partes para que éstos pusiesen fin a las violaciones de los derechos humanos, iniciasen un diálogo con las víctimas de la discriminación racial y solicitasen asistencia técnica y servicios de asesoramiento a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En algunos

casos, el Comité ha ofrecido también sus buenos oficios y su asistencia técnica y en dos ocasiones envió misiones al terreno dirigidas por miembros del Comité. En otros casos, el Comité ha solicitado al Secretario General que señalase a la atención de los órganos competentes, incluido el Consejo de Seguridad, ciertas situaciones, y solicitado una presencia internacional, así como la cooperación regional, para impedir una deterioración ulterior de la situación y aumentar la asistencia a las víctimas. El Comité ha recomendado también a los órganos competentes de las Naciones Unidas que proporcionen asistencia humanitaria. Ha recordado también con frecuencia a los Estados Partes así como a la comunidad internacional su obligación de perseguir y castigar a los autores de crímenes internacionales y de ofrecer reparación a las víctimas.

9. Desde su 65° período de sesiones, la existencia de un grupo de trabajo sobre procedimientos de alerta temprana y acción urgente compuesto de cinco miembros ha facilitado la labor del Comité.

10. En su 66° período de sesiones celebrado en marzo de 2005, el Comité celebró un debate temático sobre la prevención del genocidio (CERD/C/66/1) y aprobó una declaración sobre la prevención del genocidio destinada a los Estados Partes, el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y el Consejo de Seguridad. Además, en su 67° período de sesiones el Comité aprobó una decisión sobre el cumplimiento de la declaración, en la que se identificaban los indicadores de las manifestaciones de discriminación racial sistemática y masiva (CERD/C/67/1).

11. En su 70° período de sesiones, el Comité decidió pedir al grupo de trabajo que preparase un proyecto de documento que describiese el alcance de sus actividades y que presentase una actualización del documento de trabajo de 1993 sobre el procedimiento de alerta temprana y acción urgente basándose en la práctica del Comité desde 1993.

### **C.- INDICADORES PARA EL PROCEDIMIENTO DE ALERTA TEMPRANA Y ACCIÓN URGENTE**

12. El Comité tomará medidas en el marco de su procedimiento de alerta temprana y acción urgente cuando considere necesario abordar con urgencia violaciones graves de la Convención. El Comité se guiará por los indicadores que seguidamente se enumeran y que reemplazan a los criterios contenidos en el documento de trabajo de 1993. Como estos indicadores pueden estar presentes en situaciones que no requieran atención inmediata para prevenir y limitar violaciones graves de la Convención, el Comité evaluará su importancia teniendo en cuenta la gravedad y la magnitud del caso, incluida la propagación rápida de la violencia o el daño irreparable que se pueda causar a las víctimas de la discriminación por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico:

- a) Presencia de un cuadro importante y persistente de discriminación racial observable en los indicadores económicos y sociales;
- b) Presencia de una tendencia a la rápida propagación de la violencia y el odio raciales o de la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial lanzado por personas, grupos u organizaciones, en particular funcionarios elegidos u otros funcionarios del Estado;**
- c) Aprobación de nuevas disposiciones legislativas discriminatorias;
- d) Políticas segregacionistas o exclusión *de facto* de los miembros de un grupo de la vida política, económica, social y cultural;

- e) Ausencia de un marco legislativo adecuado que defina y penalice todas las formas de discriminación racial o ausencia de mecanismos efectivos, incluida la falta de procedimientos para la interposición de recursos;
- f) **Políticas o prácticas de impunidad frente a: a) la violencia contra miembros de un grupo identificado sobre la base de la raza, el color, la ascendencia o la nacionalidad por funcionarios del Estado o agentes privados; b) las declaraciones graves de dirigentes políticos o personalidades que condenen o justifiquen la violencia contra un grupo identificado por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y c) la aparición y la organización de milicias o de grupos políticos extremistas basados en una plataforma racista;**
- g) Importantes corrientes de refugiados o de personas desplazadas, especialmente cuando los interesados pertenecen a grupos étnicos específicos;
- h) Injerencia en las tierras tradicionales de los pueblos indígenas o expulsión de esos pueblos de sus tierras, en particular con fines de explotación de los recursos naturales;
- i) Actividades contaminantes o peligrosas que reflejen un cuadro de discriminación racial y causen daños considerables a grupos específicos.

#### **D.- MEDIDAS QUE CABRÍA TOMAR CON ARREGLO AL PROCEDIMIENTO DE ALERTA TEMPRANA Y ACCIÓN URGENTE**

13. El Comité decidirá examinar una situación concreta con arreglo a su procedimiento de alerta temprana y acción urgente sobre la base de la información que le hayan sometido, entre otros, los organismos y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, los mecanismos regionales de derechos humanos y las ONG e instituciones de derechos humanos nacionales, y que reflejen graves violaciones de la Convención con arreglo a los indicadores enumerados.

14. Las medidas que el Comité tome en virtud del procedimiento de alerta temprana y acción urgente pueden comprender:

- a) Una solicitud al Estado Parte interesado para que presente urgentemente información sobre la situación de que se trate, con arreglo al procedimiento de alerta temprana y acción urgente.
- b) Una petición a la Secretaría para que ésta reúna información, gracias a la presencia sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y de los organismos especializados de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG, sobre la situación de que se trate.
- c) La adopción de una decisión que comprenda la expresión de preocupaciones concretas, junto con recomendaciones de acción dirigidas:
  - i) Al Estado Parte interesado;
  - ii) Al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas o el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías;
  - iii) A otros órganos de derechos humanos o procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos competentes;
  - iv) A los mecanismos de derechos humanos y las organizaciones intergubernamentales regionales;

- v) Al Consejo de Derechos Humanos;
- vi) Al Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio;
- vii) Al Secretario General, por conducto del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, junto con la recomendación de que se señale el asunto a la atención del Consejo de Seguridad.

- d) La oferta de envío al Estado Parte interesado de uno o más de los miembros del Comité para facilitar el cumplimiento de las normas internacionales o aportar asistencia técnica para el establecimiento de una infraestructura institucional de derechos humanos.
- e) La recomendación al Estado Parte interesado de que recurra a los servicios de asesoramiento y a la asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

## **E.- MANDATO DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE ALERTA TEMPRANA Y ACCIÓN URGENTE. ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO DE TRABAJO**

15. De conformidad con el artículo 61 de su reglamento<sup>3</sup>, el Comité establecerá un grupo de trabajo que se reunirá durante sus períodos de sesiones o en cualquier otro momento conveniente que decida el Comité, en consulta con el Secretario General, para formular recomendaciones al Comité en el marco de su procedimiento de alerta temprana y acción urgente y ayudar al Comité de cualquier manera que éste decida.

16. El grupo de trabajo estará compuesto por cinco miembros del Comité como máximo, elegidos por un período renovable de dos años, respetando el principio de representación geográfica equitativa.

17. El grupo de trabajo elegirá su propia mesa, incluido el miembro que actuará como Coordinador del Grupo, establecerá sus propios métodos de trabajo y aplicará en la mayor medida posible el reglamento del Comité durante sus reuniones.

18. El coordinador: a) convocará las reuniones del grupo de trabajo; b) presidirá estas reuniones; c) presentará un informe sobre las reuniones del grupo de trabajo al Comité, y d) desempeñará toda otra función que pueda ser necesaria para el buen funcionamiento del grupo de trabajo en consulta con sus miembros.

## **REUNIONES**

19. Las sesiones del Comité o de su grupo de trabajo en el curso de las cuales se examinarán situaciones con arreglo al procedimiento de alerta temprana y acción urgente se celebrarán a puerta cerrada. Las sesiones durante las cuales el Comité pueda examinar cuestiones generales con arreglo al procedimiento de alerta temprana y acción urgente podrán ser públicas si el Comité así lo decide.

20. El grupo de trabajo actuará en estrecha colaboración y consulta con, en particular, el Presidente del Comité, el Relator del Comité, otros miembros de la Mesa, el Coordinador encargado del seguimiento y su suplente.

21. El grupo de trabajo tiene por mandato analizar y evaluar con carácter preliminar la información recibida sobre situaciones que puedan requerir acción urgente; el grupo formulará recomendaciones al Comité y preparará los proyectos de decisión del Comité y cartas dirigidas a los Estados Partes.

22. El grupo de trabajo podrá recomendar al Comité la adopción de cualquiera de las medidas enumeradas en la sección D *supra*.

23. El Comité podrá aprobar en sesión privada cualquier decisión o medida que proceda tomar en virtud del procedimiento de alerta temprana y acción urgente.

## NOTAS

*A/47/628. A/59/2005, párr. 106.*

Con arreglo al párrafo 1 del artículo 10 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité aprobará su propio reglamento y según el artículo 61 de su reglamento, el Comité podrá, de conformidad con las disposiciones de la Convención y con sujeción a lo dispuesto en el artículo 25, establecer los subcomités y otros órganos auxiliares especiales que considere necesarios y determinar su composición y mandato. Cada órgano auxiliar elegirá su propia mesa y aprobará su propio reglamento.



**somos diferentes**  
**somos iguales**

# Aplicación en Estados Unidos tras los sucesos Charlottesville del Procedimiento de Alerta Temprana. Aplicación para casos más graves de racismo.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas (conocido como CERD por sus siglas en inglés), en su sesión n° 93 de agosto de 2017, actuando bajo el procedimiento de alerta temprana y de acción urgente, ha llamado al Gobierno de los **Estados Unidos de América**, incluyendo a los políticos y funcionarios de alto nivel, no solo a inequívocamente e incondicionalmente condenar el discurso de odio racista y los crímenes de odio cometidos en Charlottesville y en otros lugares del país, sino también a contribuir de una manera activa a la promoción del entendimiento, de la tolerancia y de la diversidad entre grupos étnicos y reconocer su contribución a la historia y a la diversidad de los Estados Unidos de América.<sup>2</sup>

El Comité se mostró alarmado por las marchas racistas, con eslóganes, cantos y saludos abiertamente racistas, de individuos pertenecientes a grupos de nacionalistas blancos, neo-Nazis, y del Ku Klux Klan, que promovían la supremacía blanca e incitaban a la discriminación racial y el odio; y se ha mostrado molesto por el fracaso al más alto nivel político de los Estados Unidos de América de rechazar y condenar de una manera inequívoca los eventos de violencia racial, y de esta manera alimentando potencialmente la proliferación del discurso racista y los incidentes a través del Estado Parte de la Convención, y preocupado profundamente que este ejemplo de fracaso pueda marcar al resto del mundo.

El Comité CERD suele incluir en su agenda ordinaria medidas de prevención que abarcan la alerta temprana<sup>3</sup>, con el fin de evitar que los problemas existentes se conviertan en conflictos y procedimientos de urgencia para tratar los problemas que requieran atención inmediata a fin de evitar o limitar la magnitud o el número de violaciones graves de la Convención.

Desde 1993, el Comité ha examinado numerosísimas situaciones y tomado decisiones con arreglo a los procedimientos de alerta temprana y acción urgente. Ha abordado la presencia de manifestaciones graves, masivas o persistentes de discriminación racial, en

---

2 [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/USA/INT\\_CERD\\_EWU\\_USA\\_8285\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/USA/INT_CERD_EWU_USA_8285_E.pdf)

3 Directrices para el procedimiento de alerta temprana y acción urgente. Informe anual A/62/18, Anexos, Capítulo III. Revisadas por el Comité en el 71 período de sesiones en agosto de 2007. Disponible en la web en castellano (Consultado el 27 de enero de 2017): <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx>

algunos casos con dimensiones de genocidio. Entre ellas cabe citar actos de extrema violencia como el bombardeo de aldeas, el empleo de armas químicas y de minas terrestres, las ejecuciones extrajudiciales, la violación y la tortura contra minorías y pueblos indígenas.

Además, el Comité ha tomado decisiones en relación con situaciones de, por ejemplo, desplazamiento interno en gran escala y flujo de refugiados a causa de la discriminación racial, y examinado casos de injerencia en las tierras de comunidades indígenas, en particular la explotación de recursos naturales y los proyectos de infraestructura que amenazan con causar daños irreparables a los pueblos indígenas y tribales.

Otras decisiones del Comité han versado sobre las pautas de propagación rápida de la violencia y el odio raciales, la discriminación racial observable en los indicadores sociales y económicos, las tensiones étnicas, la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial, así como la falta de una base legislativa adecuada para la definición y la penalización de todas las formas de discriminación.

El Comité se guía por los indicadores que seguidamente se enumeran y que reemplazan a los criterios contenidos en el documento de trabajo de 1993. Como estos indicadores pueden estar presentes en situaciones que no requieran atención inmediata para prevenir y limitar violaciones graves de la Convención, el Comité evalúa su importancia teniendo en cuenta la gravedad y la magnitud del caso, incluida la propagación rápida de la violencia o el daño irreparable que se pueda causar a las víctimas de la discriminación por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico:

- Presencia de un cuadro importante y persistente de discriminación racial observable en los indicadores económicos y sociales;
- Presencia de una tendencia a la rápida propagación de la **violencia y el odio raciales o de la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial lanzado** por personas, grupos u organizaciones, en particular funcionarios elegidos u otros funcionarios del Estado;
- Aprobación de nuevas disposiciones legislativas discriminatorias;
- Políticas segregacionistas o exclusión de facto de los miembros de un grupo de la vida política, económica, social y cultural;
- Ausencia de un marco legislativo adecuado que defina y penalice todas las formas de discriminación racial o ausencia de mecanismos efectivos, incluida la falta de procedimientos para la interposición de recursos;
- Políticas o prácticas de impunidad frente a: a) la violencia contra miembros de un grupo identificado sobre la base de la raza, el color, la ascendencia o la nacionalidad por funcionarios del Estado o agentes privados; b) las declaraciones graves de dirigentes políticos o personalidades que condenen o justifiquen la violencia contra un grupo identificado por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y c) la aparición y la organización de milicias o de grupos políticos extremistas basados en una plataforma racista;
- Importantes corrientes de refugiados o de personas desplazadas, especialmente cuando los interesados pertenecen a grupos étnicos específicos;
- Injerencia en las tierras tradicionales de los pueblos indígenas o expulsión de esos pueblos de sus tierras, en particular con fines de explotación de los recursos naturales;
- Actividades contaminantes o peligrosas que reflejen un cuadro de discriminación racial y causen daños considerables a grupos específicos.

El Comité ha adoptado las **decisiones**, con arreglo a esos procedimientos (A), ha emitido **declaraciones** (B) o ha enviado **cartas** a los Estados partes (C). Ellas están disponibles en la página web del Comité (en español).<sup>4</sup> Aunque la versión inglesa de la web, está en ocasiones más actualizada.<sup>5</sup> Las respuestas de los Estados partes no figuran en el sitio web.

Por ejemplo, un caso muy reciente y que pasó muy desapercibido fue la situación de **Burundi**, donde el Comité se mostró preocupado por la retórica de genocidio de las declaraciones de funcionarios del Gobierno de Burundi, alarmado por los numerosos y creíbles informes de matanzas, (348 ejecuciones sumarias entre abril de 2015 y abril de 2016) desapariciones (36 casos en el mismo periodo), afectando a oficiales de las fuerzas armadas de Burundi que pudieron tener un carácter étnico, casos de tortura (651 en el mismo periodo), y arrestos arbitrarios (5.811 casos en el mismo periodo); el CERD se mostró consciente de que en las pasadas décadas las tensiones étnicas han llevado a actos de genocidio en Burundi.<sup>6</sup>

## NOTAS

(Endnotes)

1 A/47/628.

2 A/59/2005, párr. 106.

3 Con arreglo al párrafo 1 del artículo 10 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité aprobará su propio reglamento y según el artículo 61 de su reglamento, el Comité podrá, de conformidad con las disposiciones de la Convención y con sujeción a lo dispuesto en el artículo 25, establecer los subcomités y otros órganos auxiliares especiales que considere necesarios y determinar su composición y mandato. Cada órgano auxiliar elegirá su propia mesa y aprobará su propio reglamento.



4 <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx>

5 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx>

6 [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BDI/INT\\_CERD\\_EWU\\_BDI\\_8087\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BDI/INT_CERD_EWU_BDI_8087_E.pdf)

[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BDI/INT\\_CERD\\_EWU\\_BDI\\_8118\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BDI/INT_CERD_EWU_BDI_8118_E.pdf)



901 10 13 75

# Oficina de Solidaridad

Atención a la Víctima de la  
Discriminación-Racismo-Xenofobia-Odio



Movimiento contra la Intolerancia

# La lucha contra los delitos de odio en el ámbito supraeuropeo: los instrumentos de la Convención para la eliminación de la discriminación racial de Naciones Unidas

NICOLÁS MARUGÁN ZALBA

En la presente publicación se tratan de exponer las obligaciones que han contraído los Estados parte de la Convención para la eliminación de la discriminación racial de Naciones Unidas, relacionados con la lucha contra los delitos de odio.

Tras una introducción de la Convención, el Comité y explicar en qué sentido se ha pronunciado el Comité a través de algunos de los instrumentos que han sido utilizados, se explica la forma en la que ha tratado de avanzar el Comité en la necesaria lucha contra los delitos de odio, en los siguientes ámbitos: legislación, implementación de la legislación, indemnizaciones o reparaciones a las víctimas, prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, discurso de odio, libertad de expresión, declaración de ilegalidad y prohibición de organizaciones e Interseccionalidad con otras materias.

## I. TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS.

Hay nueve principales tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito de la organización de las Naciones Unidas. Desde que en 1948 se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas han ratificado al menos uno de los principales tratados internacionales de derechos humanos y el 80 por ciento ha ratificado cuatro o más. En la actualidad hay diez órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, que son comités de expertos independientes:

- Comité de Derechos Humanos (CCPR)
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Comité contra la Tortura (CAT)

- Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT)
- Comité de los Derechos del Niño (CRC)
- Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW)
- Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD)
- Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED)

Los órganos de tratados se crean de conformidad con las cláusulas del tratado que han de supervisar.

## **II. LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL.**

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con su artículo 19. La Convención es jurídicamente vinculante. Los Estados parte tienen la obligación de defender y aplicar todas las disposiciones de la Convención, salvo que hayan realizado una declaración o reserva sobre artículos particulares, lo que sucede en los casos que veremos.

Durante muchos años, la lucha contra la discriminación racial estuvo estrechamente vinculada al anticolonialismo. Debe observarse que la lógica de la mayoría que apoyó la adopción de estas declaraciones fue poner fin a las prácticas discriminatorias en otros Estados, mientras que la idea de que la discriminación también podía existir en el ámbito doméstico fue ignorada completamente. La condena casi unánime del apartheid por parte de los Estados, como una política y práctica institucionalizada en Sudáfrica, significó un importante salto hacia adelante en la lucha contra la discriminación. Había la creencia de que las prácticas racistas de un Estado pueden ser una preocupación legítima de los demás, limitando así el principio de la soberanía nacional. Es en este contexto histórico que la Convención CERD fue aprobada en 1965 por la Asamblea General con su clara referencia al apartheid en el artículo 3.

La Convención, desde mi punto de vista, tiene un concepto muy amplio de lo que entendemos por discriminación racial por dos motivos.

En primer lugar, no se limita al concepto discutido de “raza”, sino que se refiere a cinco motivos de discriminación. Así, en el artículo primero de la misma, se señala que “la expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de:

- raza,
- color,
- linaje u
- origen nacional o
- étnico

...que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

El Comité en su Recomendación General n° 8 se basa en el principio de auto reconocimiento, opinando que la definición de la condición de miembro de un determinado grupo o grupos raciales o étnicos, si nada justifica lo contrario, se basará en la definición hecha por la persona interesada.

El Comité, en la recomendación general n° 29 señala que la discriminación basada en la “ascendencia” comprende la discriminación de miembros de diversas comunidades basada en tipos de estratificación social como la casta y sistemas análogos de condición hereditaria que anulan o reducen el disfrute por esas personas, en pie de igualdad, de los derechos humanos.

Los artículos 1 (2) y 1 (3) de la Convención CERD, respectivamente, permiten que los Estados partes hagan distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias entre los ciudadanos y los no ciudadanos e interpreten que la Convención no afecta las leyes sobre ciudadanía, nacionalidad o naturalización, siempre que no discriminen a ninguna nacionalidad en particular. Sin embargo, el CERD asume la posición de que el Convenio es generalmente aplicable a la discriminación contra los migrantes o los extranjeros. Esta interpretación fue desarrollada como consecuencia de la práctica en muchos países, donde las distinciones entre ciudadanos y no ciudadanos parecen seguir patrones étnicos y son inherentemente discriminatorias en su efecto.

En segundo lugar, este concepto amplio de discriminación, especialmente se observa en el artículo cuarto de la Convención, que es el que trata la materia que nos ocupa y que habla de: odio racial, de incitación al odio o a la violencia racial. Es decir, aunque el título de la Convención (redactada en los años 60) habla de discriminación racial, engloba actos que hoy algunas instituciones, códigos penales y/o autores definen como hostilidad, intolerancia o delitos de odio.

Así, el mencionado artículo cuarto señala que “Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

- a) 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;
- b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;
- c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

### III. EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por los Estados partes desde 1970. Entre las funciones que realiza el Comité debemos destacar a efectos de esta exposición:

- Las “**Observaciones finales**” que realiza el Comité a los Estados partes, una vez examinados los informes que tienen la obligación de presentar al Comité.
- **Medidas de alerta temprana y procedimientos de urgencia.** El Comité incluye en su agenda ordinaria medidas de prevención que abarcan la alerta temprana, con el fin de evitar que los problemas existentes se conviertan en conflictos y procedimientos de urgencia para tratar los problemas que requieran atención inmediata a fin de evitar o limitar la magnitud o el número de violaciones graves de la Convención. Desde 1993, el Comité ha examinado numerosísimas situaciones y tomado decisiones con arreglo a los procedimientos de alerta temprana y acción urgente. Ha abordado la presencia de manifestaciones graves, masivas o persistentes de discriminación racial, en algunos casos con dimensiones de genocidio. Entre ellas cabe citar actos de extrema violencia como el bombardeo de aldeas, el empleo de armas químicas y de minas terrestres, las ejecuciones extrajudiciales, la violación y la tortura contra minorías y pueblos indígenas. Además, el Comité ha tomado decisiones en relación con situaciones de, por ejemplo, desplazamiento interno en gran escala y flujo de refugiados a causa de la discriminación racial, y examinado casos de injerencia en las tierras de comunidades indígenas, en particular la explotación de recursos naturales y los proyectos de infraestructura que amenazan con causar daños irreparables a los pueblos indígenas y tribales. Otras decisiones del Comité han versado sobre las pautas de propagación rápida de la violencia y el odio raciales, la discriminación racial observable en los indicadores sociales y económicos, las tensiones étnicas, la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial, así como la falta de una base legislativa adecuada para la definición y la penalización de todas las formas de discriminación.
- **Procedimiento de comunicaciones individuales**, donde no solamente es necesario que el Estado Parte haya ratificado la Convención, sino también que haya admitido que se puedan plantear dichas comunicaciones individuales ante el Comité. Hemos de tener en cuenta que de los 177 estados que han ratificado la Convención CERD, solamente 55 han aceptado este procedimiento (entre ellos España). Es necesario agotar la vía interna, aunque no es aplicable cuando la resolución de los recursos se prolongue injustificadamente.
- El Comité también ha aprobado treinta y cinco **Recomendaciones Generales** sobre temas concretos.
- **Denuncia entre los Estados** (artículos 11-13). Todos los Estados partes de la Convención reconocen la competencia del CERD para recibir y actuar sobre la denuncia de uno de ellos que considera que otro Estado parte no cumple con las disposiciones de la Convención (artículo 11 (1)). Sin embargo, ningún Estado parte ha recurrido aún a este procedimiento.

#### **IV. PRONUNCIAMIENTOS DEL COMITÉ SOBRE CUESTIONES RELATIVAS A LOS DELITOS DE ODIOS Y AL DISCURSO DE ODIOS.**

Utilizando estos instrumentos el Comité se ha pronunciado sobre numerosas cuestiones relativas a los delitos de odio y al discurso de odio. En el presente ensayo trataremos de destacar algunas de ellas:

##### **1. Legislación**

En primer lugar el Comité ha destacado la necesidad de que los Estados parte tengan una legislación acorde con la Convención y ha insistido en numerosas ocasiones que los Estados parte que tienen reservas<sup>12</sup> al artículo cuatro las retiren.

Por otra parte, el Comité ha recomendado 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.

**El Comité considera como indicadores legislativos** de causas potenciales de discriminación racial:

- a) Las lagunas que puedan existir en la legislación nacional con respecto a la discriminación racial. A este respecto, los Estados Partes deberían ajustarse plenamente a los imperativos del artículo 4 de la Convención y enjuiciar por la vía penal todos los actos de racismo contemplados en ese artículo, que deberían tipificarse como delitos punibles, particularmente la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio raciales, la incitación al odio racial, la violencia o la incitación a la violencia racial, así como las actividades de propaganda racista y las organizaciones racistas. Asimismo, se alienta a los Estados Partes a que incluyan en sus leyes penales, como circunstancia agravante general, la motivación racial de las infracciones;
- b) Los efectos discriminatorios indirectos que pueden tener ciertas legislaciones nacionales, particularmente las leyes relativas al terrorismo, la inmigración, la nacionalidad, las penas que prevén la prohibición de entrada o la expulsión del territorio nacional contra no nacionales, así como las leyes que tienen por objeto penalizar a ciertos grupos o la pertenencia a ciertas comunidades sin motivo legítimo. Los Estados deberían tratar de eliminar los efectos discriminatorios de esas leyes y respetar en todo caso el principio de proporcionalidad en su aplicación con respecto a las personas pertenecientes a los grupos contemplados en el último párrafo del preámbulo.

En las **Observaciones Finales sobre los informes periódicos 19º y 20º a Italia** de 9 de diciembre de 2016 el Comité recomienda al Estado parte reforzar la ley en el tema de las circunstancias agravantes para que se apliquen a los crímenes ordinarios cuando el odio racial es una de las varias motivaciones y/o hay motivaciones mixtas.

##### **2. Implementación de la legislación.**

En segundo lugar el Comité ha insistido en numerosas ocasiones en la necesidad de una correcta implementación de las leyes. En este sentido, señala que la inexistencia o el escaso número de denuncias, enjuiciamientos y sentencias por actos de discriminación racial

en el país, no debería considerarse como necesariamente positivo, contrariamente a lo que piensan algunos Estados. Puede revelar:

- una información insuficiente de las víctimas acerca de sus derechos,
- el temor a la reprobación social o a represalias,
- la inquietud por parte de víctimas con recursos limitados ante el coste y la complejidad de los procedimientos judiciales,
- la falta de confianza en los órganos policiales y judiciales, o bien,
- una atención o sensibilización insuficientes de estas autoridades frente a las infracciones teñidas de racismo;

También ha señalado que los Estados Partes deberían disponer sobre todo de informaciones completas, de carácter estadístico u otro tipo, sobre las denuncias, enjuiciamientos y sentencias referentes a actos de racismo y de xenofobia, así como la reparación concedida a las víctimas de tales actos; esas reparaciones las deberían asumir los autores de las infracciones o los planes de indemnización del Estado, financiados con fondos públicos.

El Comité recuerda, en la **Comunicación N° 48/2010**, su jurisprudencia anterior según la cual no es suficiente, a los efectos del artículo 4 de la Convención, declarar punibles meramente sobre el papel los actos de discriminación racial. Además de eso, los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado deben aplicar de manera efectiva la legislación penal y otras disposiciones legales que prohíban la discriminación racial.

Esta obligación está implícita en el artículo 4 de la Convención, que dispone que los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a la discriminación racial o actos de tal discriminación. También se recoge en otras disposiciones de la Convención, como el artículo 2, párrafo 1 d), que exige a los Estados que prohíban y hagan cesar por todos los medios apropiados la discriminación racial, y el artículo 6, que garantiza a todos protección y recursos efectivos contra todo acto de discriminación racial.

En las **Observaciones finales sobre los informes periódicos vigésimo primero a vigésimo tercero de Uruguay** de 9 de diciembre de 2016, el Comité se mostró preocupado por la ausencia de procesos judiciales y sentencias condenatorias por actos relativos a discriminación racial, lo cual en parte podría ser consecuencia de:

- la falta de capacitación especializada y sistemática a funcionarios públicos y miembros de las fuerzas del orden con relación a la aplicación de las disposiciones de la Convención, así como en
- la falta de conocimiento del sistema jurídico por parte de las víctimas.

El Comité recomendó al Estado parte que:

- Lleve a cabo capacitaciones sistemáticas entre los funcionarios públicos, jueces, magistrados y el personal de las fuerzas del orden, a fin de asegurar la aplicación efectiva de la Convención y de las leyes relativas a la discriminación racial y para asegurar que en el desempeño de sus funciones se respeten y defiendan todos los derechos humanos, incluyendo para que no incurran en actos ni prácticas de discriminación racial;

- Organice campañas de sensibilización entre los titulares de derechos sobre las disposiciones de la Convención y el sistema jurídico de protección contra la discriminación racial;
- Asegure que todas las denuncias sobre discriminación racial sean investigadas de forma exhaustiva e independiente;

En la redacción de las **Observaciones finales sobre los informes periódicos vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo tercero de España** de 13 de mayo de 2016, el Comité acogió con satisfacción los progresos en la recogida de datos de delitos relacionados con la discriminación racial y étnica. Sin embargo señaló que hacía falta reforzar el seguimiento una vez estos datos son recolectados. Invitó al Estado parte a incluir en su próximo informe periódico:

- información sobre las medidas adoptadas para mejorar el seguimiento dado a la recolección de datos, incluyendo información sobre los casos que son judicializados, las penas impuestas y las reparaciones otorgadas,
- así como información sobre la recolección de información sobre incidentes racistas por fuera del ámbito penal.

El Comité observó con preocupación en las **Observaciones finales sobre los informes periódicos 19º a 21º combinados de los Países Bajos** de 24 de septiembre de 2015, que muchos actos de discriminación racial no se denuncian y que la tasa de enjuiciamiento de los autores de esos actos es baja. En particular, al Comité le preocupó el reducido número de denuncias registradas por la policía, así como el de las investigadas por los fiscales y las presentadas ante los tribunales, además de la aparente reticencia de las víctimas a presentar denuncias por temor a la censura social, falta de confianza en las autoridades y el desconocimiento de los recursos disponibles.

El Comité observó con preocupación que ese fenómeno parece estar relacionado, entre otras cosas, con la frecuente banalización y el insuficiente conocimiento de la existencia y las manifestaciones de racismo y de prácticas racistas en la sociedad. El Comité recomendó al Estado parte que recuerde a los miembros de la policía, a los fiscales y a los miembros del ministerio público la importancia general que tiene el enjuiciamiento de actos de discriminación racial, en particular los delitos cometidos por motivos racistas. El Comité recomendó también al Estado Parte que:

- Vele por que los recursos disponibles y los servicios para acceder a ellos y solicitar apoyo sean suficientemente conocidos por la población, en particular por los grupos minoritarios, los solicitantes de asilo y los refugiados que viven en centros de acogida, y por que se informe a la población de una forma comprensible acerca de esos recursos y servicios;
- Intensifique los esfuerzos para aumentar el grado de sensibilización y conocimiento de la población con respecto de la discriminación racial a que hacen frente los grupos étnicos minoritarios, y sobre la forma de reconocer y responder a las prácticas discriminatorias;

Preocupó también al Comité, en las **Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo a noveno combinados de los Estados Unidos de América** de 25 de septiembre de 2014, el escaso número de denuncias por delitos motivados por el odio presentadas por

las víctimas ante la policía, así como la poca información al respecto presentada por la policía al FBI, dado que la respuesta a la petición de datos del FBI para la elaboración de estadísticas sobre crímenes motivados por el odio tiene carácter voluntario.

Se solicitó al Estado parte, que mejore su sistema de reunión de datos para la elaboración de estadísticas sobre denuncias por delitos motivados por el odio, por ejemplo exigiendo oficialmente que todos los organismos del orden registren y transmitan todos esos casos al FBI, desglosados por factores como la raza, el origen étnico, la edad y la religión, y publique regularmente dicha información y que vele por que todos los agentes del orden y todos los efectivos recién incorporados reciban formación inicial y continua durante el servicio para la investigación y la presentación de información sobre denuncias por delitos de odio.

En las **Observaciones Finales sobre los informes periódicos 19º y 20º a Italia** de 9 de diciembre de 2016, en el apartado sobre delitos de odio racistas, el Comité toma nota de las medidas tomadas por el Estado parte para facilitar la denuncia y el registro de delitos de odio. Sin embargo, el Comité permanece preocupado por los recientes informes de violencia y crímenes motivados racialmente y la falta de respuestas efectivas a esos actos; así como (entre otros motivos) por la falta de recolección sistemática de incidentes de delitos de odio racistas de una manera coherente y sistemática, incluyendo las reparaciones a las víctimas.

Por todo ello el Comité recomienda al estado parte, que:

- investigue todos los actos denunciados de delitos de odio racistas,
- fiscalice y castigue a aquellos que se encuentren responsables con sanciones o penas apropiadas dependiendo de la gravedad del delito, falta o infracción y provea reparaciones efectivas a las víctimas;
- que recoja datos sistemáticos de incidentes y delitos de odio, incluyendo las iniciadas de oficio por la fiscalía, así como las razones de archivo cuando la persona responsable ha sido identificada;
- adoptar medidas concretas, en consulta con los grupos afectados, para incrementar la denuncia de delitos de odio racistas, asegurándose que el mecanismo de denuncia sea transparente y accesible y que las víctimas tengan confianza en la policía y en el sistema judicial.

En las **Observaciones Finales sobre los informes periódicos 15º y 17º a Portugal** de 9 de diciembre de 2016, el Comité se muestra preocupado por el número limitado de denuncias sobre el artículo 240 del Código penal portugués referidas a la discriminación racial, y sobre la falta de información sobre resultados de procedimientos judiciales en los que se haya aplicado el artículo 240 del Código penal.

Considerando que la ausencia de denuncias no significa una falta de discriminación racial.

Para ello, el Comité recomienda al Estado parte que:

- (a) Verifique si el reducido número de denuncias, es el resultado de la falta de sensibilización de los derechos de las víctimas, del miedo a represalias, del limitado acceso a la policía entre otros motivos por barreras idiomáticas, falta de confianza en la policía o en las autoridades judiciales, o la falta de atención o sensibilidad de las autoridades a los casos de discriminación racial;

- (b) Fomente que los fiscales inicien de oficio los procedimientos en casos de discriminación racial;
- (c) Fomente el diálogo regular entre la policía y las diversas comunidades, particularmente aquellas pertenecientes a minorías étnicas para reforzar la confianza en las autoridades encargadas de aplicar la ley, para conseguir que se aumenten las denuncias de las víctimas;
- (d) Intensifique sus esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia y el funcionamiento del sistema judicial, facilitando, entre otras medidas, formación a la policía, a los fiscales, jueces y demás profesionales del sistema jurídico;
- (e) facilite en el próximo informe datos sobre el número de denuncias a la policía sobre actos de discriminación racial y sus resultados, casos iniciados por los fiscales, así como información sobre penas impuestas y sentencias contra los autores e indemnizaciones a las víctimas por tales actos.

### **3. Indemnizaciones o reparaciones a las víctimas.**

Según el artículo 6, los Estados están obligados a asegurar que todas las personas dentro de su jurisdicción cuenten con:

- Protección eficaz y recursos contra actos de discriminación racial; y
- El derecho a solicitar una justa y adecuada reparación o satisfacción por cualquier daño sufrido como resultado de tal discriminación.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha considerado que a menudo se subestima el grado en que los actos de discriminación racial e insultos por motivos raciales dañan la percepción de la parte ofendida de su propio valor y reputación, y ha notificado a los Estados Partes que, en su opinión, el derecho a obtener una compensación o satisfacción justa y adecuada por cualquier daño sufrido como resultado de esos actos de discriminación, establecido en el artículo 6 de la Convención, no se garantiza necesariamente mediante el mero castigo del autor; al mismo tiempo, los tribunales y otras autoridades competentes deberían considerar, siempre que sea conveniente, conceder compensación económica por los daños, materiales o morales, sufridos por la víctima.

### **4. Prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal**

El Comité ha considerado que ningún país está a resguardo de los fenómenos de discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, cualquiera que sea el sistema jurídico del derecho que se aplique y cualquiera que sea el sistema procesal vigente, sea acusatorio, inquisitivo o mixto; así como, que en los últimos años han aumentado los riesgos de discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, no sólo a consecuencia del incremento de la inmigración y de los movimientos de población, que ya han suscitado en ciertos sectores de la población y de los órganos encargados de la aplicación de las leyes prejuicios y sentimientos de xenofobia o intolerancia, sino también por efecto de las políticas de seguridad y las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas en los últimos años por numerosos Estados, que han favorecido, en varios países, la aparición de actitudes xenófobas, especialmente sentimientos antiárabes o antimusulmanes o, por reacción, sentimientos antisemitas.

## 5. Discurso de Odio

Si bien el artículo cuarto de la Convención exige que determinadas formas de conducta se declaren actos punibles conforme a la ley, no ofrece orientación detallada para tipificar esas formas de conducta como delitos penales. Para calificar los actos de difusión e incitación como actos punibles conforme a la ley, el Comité considera que deben tenerse en cuenta los siguientes factores contextuales:

- El contenido y la forma del discurso: si el discurso es o no provocativo y directo, la forma en que está construido y es difundido y el estilo en que se expresa.
- El clima económico, social y político que prevalecía en el momento en que se formuló y difundió el discurso, incluida la existencia de pautas de discriminación contra grupos étnicos y otros grupos, como los pueblos indígenas. Los discursos que resultan inocuos o neutrales en un contexto pueden adquirir connotaciones peligrosas en otro: en sus indicadores sobre el genocidio, el Comité puso de relieve la importancia de las condiciones locales al valorar la significación y los posibles efectos del discurso de odio racista.
- La posición o condición del emisor del discurso en la sociedad y el público al que se dirige el discurso. El Comité ha señalado repetidamente la influencia de los políticos y otros formadores de opinión pública en la creación de un clima negativo respecto de los grupos protegidos por la Convención, y ha alentado a esas personas y entidades a adoptar actitudes positivas encaminadas a promover la comprensión y la armonía entre las culturas. El Comité es consciente de la especial importancia de la libertad de expresión en los asuntos políticos, y también de que su ejercicio entraña deberes y responsabilidades especiales.
- El alcance del discurso, con inclusión del tipo de audiencia y los medios de transmisión: si el discurso se difundió o no en medios de comunicación generales o en Internet y la frecuencia y amplitud de la comunicación, en particular cuando la repetición sugiere la existencia de una estrategia deliberada para suscitar hostilidad hacia grupos étnicos y raciales.
- Los objetivos del discurso: el discurso encaminado a proteger o defender los derechos humanos de personas y grupos no debe ser objeto de sanciones penales o de otro tipo”.
- El Comité ha señalado que la incitación se caracteriza por el afán de influir en otras personas, persuadiéndolas o amenazándolas para que adopten determinadas formas de conducta, incluida la comisión de un delito. Que puede ser explícita o implícita, mediante actos tales como la exhibición de símbolos racistas o la distribución de material, así como mediante palabras. Que la noción de incitación como acto preparatorio punible no exige que la incitación se traduzca en acción.

El Comité reiteró su preocupación por la ausencia de prohibiciones contra el discurso de odio racista, en las **Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo a noveno combinados de los Estados Unidos de América** de 25 de septiembre de 2014, excepto en los casos en que este constituye una incitación a la violencia inminente o una “verdadera amenaza” de violencia, así como por el amplio alcance de la reserva al artículo 4 de la Convención.

En las **Observaciones Finales sobre los informes periódicos séptimo a noveno combinados del Japón** de 26 de septiembre de 2014, en el apartado de Discurso de odio y delitos

motivados por el odio, el Comité se muestra preocupado por los informes de difusión de mensajes de odio, incluida la incitación a la violencia inminente y actos racistas contra extranjeros y minorías, en particular contra los coreanos. Además, le preocupa que el Estado parte no siempre investigue ni persiga debidamente estos actos. El Comité recordó que las medidas encaminadas a vigilar y combatir el discurso racista no deben emplearse como pretexto para restringir las expresiones de protesta. Sin embargo, el Comité recuerda al Estado parte la importancia de salvaguardar los derechos de los grupos vulnerables que necesitan protección contra el discurso de odio racista y los delitos motivados por el odio.

El Comité mostró preocupación en las **Observaciones finales sobre los informes periódicos 20º y 21º de Francia**, presentados en un solo documento de 10 de junio de 2015, por el recrudecimiento del discurso de odio racista y xenófobo en determinados círculos políticos y medios de difusión, hecho que contribuye a trivializar entre la población francesa el racismo y la xenofobia contra los extranjeros y las personas pertenecientes a grupos minoritarios.

El Comité recomendó al Estado parte (entre otras cuestiones) que:

- Condene rotundamente los discursos de odio racista y xenófobo, antisemita o islamófobo de determinados círculos políticos o medios de comunicación y se desmarque de ellos;
- Se asegure de que todo discurso de carácter racista o xenófobo se investigue y, cuando proceda, se enjuicie, condene y castigue adecuadamente;

En las Observaciones Finales sobre los informes periódicos 21º a 23º combinados del Pakistán aprobadas por el Comité en su 19º período de sesiones (2 a 26 de agosto de 2016), en el apartado sobre discurso de odio racista y delitos motivados por prejuicios racistas; el Comité observa los esfuerzos del Estado parte para hacer frente al discurso de odio racista y a los delitos motivados por prejuicios racistas, incluidas algunas detenciones por esos delitos.

Sin embargo, sigue observando con profunda preocupación que, según se informa, los delitos motivados por prejuicios, como el hostigamiento, las turbas violentas y el asesinato de personas que pertenecen a minorías étnicas y religiosas, en particular los hazaras, los dalits cristianos e hindúes y los ahmadíes, presentan una elevada incidencia, y que esos actos no son objeto de investigación ni enjuiciamiento. Le preocupa también la información según la cual ha aumentado el discurso de odio racista contra refugiados y minorías étnicas y religiosas, también por parte de funcionarios públicos y partidos políticos, y en los medios de difusión, las redes sociales y en reuniones religiosas.

El Comité recomendó al Estado parte que:

- a) Adopte medidas efectivas para que se denuncien en mayor medida los delitos racistas, y a esos efectos procure, por ejemplo, que las víctimas cobren mayor confianza en la policía y en los fiscales;
- b) Investigue todas las denuncias de casos de discurso de odio racista y delitos motivados por prejuicios racistas, someta a juicio a los autores y los sancione con penas acordes a la gravedad del delito, y proporcione recursos efectivos a las víctimas;
- c) Adopte medidas de amplio alcance para combatir el discurso de odio racista, entre otras cosas mediante la enseñanza de los derechos humanos y la realización de campañas de concienciación en la materia, y se cerciore de que los funcionarios públicos se abstengan de ese discurso y lo condenen.

En el apartado referido a las Madrazas, el Comité toma nota de la información transmitida por el Estado parte sobre las medidas adoptadas para cerrar algunas madrazas y para reglamentar sus programas de estudio. Sin embargo, observa con preocupación que el contenido de algunos libros de texto y programas de estudio puede incitar al odio contra minorías religiosas y étnicas.

Preocupan en particular al Comité los informes en el sentido de que las madrazas gozan de autonomía para preparar sus programas de estudio sin supervisión del Estado, y algunas de ellas tienen un programa de estudios que incita al odio y han sido utilizadas como plataforma de adiestramiento y reclutamiento militares.

El Comité recomendó al Estado parte que:

- a) Supervise los programas de estudios y los libros de texto escolares en todos los ciclos, incluidos los de las madrazas, para asegurarse de que promuevan la comprensión, la tolerancia y la amistad entre los distintos grupos étnicos y religiosos;
- b) Prosiga y redoble sus esfuerzos por reformar las madrazas.

En las **Observaciones Finales sobre los informes periódicos 19º y 20º a Italia** de 9 de diciembre de 2016, en el apartado sobre discurso de odio racista, el Comité señala que aunque toma nota de la iniciación de procedimientos judiciales contra algunos políticos locales por la diseminación de ideas basadas en la superioridad racial o en el odio, el Comité está preocupado por la declaración constitucional que provee inmunidad a los miembros del Parlamento por las opiniones que expresen en el ejercicio de sus funciones y expresa una preocupación especial por la prevalencia del discurso racista, por la estigmatización y los estereotipos negativos en los debates políticos dirigidos contra los migrantes, musulmanes, afrodescendientes ó gitanos.

El Comité recomendó al Estado Parte que se asegure de que todas las personas, incluidas las que se dedican a la política sean juzgados o en su caso sancionados por la diseminación de ideas basadas en la superioridad racial o el odio racial u otras violaciones del artículo cuarto de la Convención, y que se levante la inmunidad parlamentaria para el discurso de odio racista de conformidad con la recomendación general número 7, que se asegure que las víctimas del discurso de odio reciben remedios efectivos.

En la **Comunicación N° 48/2010**, en la que se analiza la revista cultural alemana *Lettre International* (otoño de 2009, N° 86), que publicó una entrevista con el Sr. Thilo Sarrazin, ex Senador de Finanzas del Senado de Berlín y miembro de la Junta de Gobierno del Banco Central de Alemania, titulada “La clase en lugar de la masa: de la capital de los servicios sociales a la metrópolis de la élite”.

El 23 de octubre de 2009 se presentó ante la Fiscalía Pública una demanda penal contra el Sr. Sarrazin. Del contenido de las declaraciones del Sr. Sarrazin respecto de la población turca de Berlín, el comité CERD observó que el Sr. Sarrazin afirmó que una gran proporción de la población turca no tiene función productiva alguna salvo para el mercado de frutas y verduras, que no puede ni quiere integrarse en la sociedad alemana y fomenta una forma de pensar que como mentalidad colectiva es agresiva y atávica. El Sr. Sarrazin según el Comité, utilizó atributos como la productividad, la inteligencia y la integración para caracterizar a la población turca y a otros grupos de inmigrantes. Mientras que usó esos atributos de una manera positiva para referirse a algunos grupos de inmigrantes, por ejemplo los judíos de Europa del Este, con respecto a la población turca los usó en un sentido negativo.

Afirmó que los turcos están conquistando Alemania del mismo modo en que los kosovares conquistaron Kosovo, mediante una tasa de natalidad más alta, y que no le importaría

si fueran judíos de Europa del Este con un coeficiente intelectual aproximadamente un 15% superior al de los alemanes. El Sr. Sarrazin afirmó que no tiene por qué aceptar a nadie que viva del Estado y que desprecie ese mismo Estado, que no se preocupe de la educación de sus hijos y que no pare de producir nuevas muchachitas con el velo en la cabeza, y afirmó que esto se aplica al 70% de la población turca de Berlín.

Señaló además que prohibiría de forma general la afluencia de migrantes, salvo personas altamente cualificadas, y dejaría de conceder prestaciones de bienestar social a los inmigrantes.

El Comité consideró que esas declaraciones contienen ideas de superioridad racial, que niegan el respeto como seres humanos y describen características negativas generalizadas de la población turca, así como incitan a la discriminación racial a fin de denegarles el acceso al bienestar social, y promueven una prohibición general de la inmigración, salvo de personas altamente cualificadas, que se enmarcan en los actos reprobados en el artículo 4 de la Convención.

Por lo tanto, el Comité llegó a la conclusión de que la ausencia de una investigación efectiva por el Estado parte de las declaraciones realizadas por el Sr. Sarrazin constituye una violación de los artículos 2, párrafo 1 d), 4 y 6 de la Convención.

En estas circunstancias, y haciendo referencia a su Recomendación general N° 31 (2005) sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal y su Recomendación general N° 15 (1993) sobre la violencia organizada basada en el origen étnico, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de conformidad con el artículo 14, párrafo 7 a), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, estimó que los hechos expuestos pusieron de manifiesto una violación por el Estado parte del artículo 2, párrafo 1 d), del artículo 4 y del artículo 6 de la Convención.

## **6. Libertad de expresión**

El artículo 4 de la Convención CERD exige que las medidas para eliminar la incitación y la discriminación se adopten teniendo debidamente en cuenta los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la Convención. Los términos “teniendo debidamente en cuenta” implican que, al tipificar y penalizar los delitos, así como al cumplir las demás exigencias del artículo 4, se debe otorgar a los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los derechos enunciados en el artículo 5 la debida importancia en los procesos de adopción de decisiones. El Comité ha interpretado que la cláusula que comienza con “teniendo debidamente en cuenta” es aplicable a los derechos humanos y las libertades en su conjunto y no únicamente a la libertad de opinión y de expresión, que sin embargo debe tenerse presente como el principio de referencia más pertinente al sopesar la legitimidad de las restricciones de la libre expresión.

El Comité observa con preocupación que en ocasiones se han utilizado restricciones amplias o vagas de la libertad de expresión en detrimento de grupos protegidos por la Convención. Los Estados partes deben formular restricciones a la libre expresión con suficiente precisión, de conformidad con las disposiciones de la Convención que se examinan más a fondo en la presente recomendación. El Comité subraya que las medidas encaminadas a vigilar y combatir el discurso racista no deben emplearse como pretexto para restringir las expresiones de protesta contra la injusticia, ni las de descontento social o de oposición.

En la **Comunicación n° 48/2010**, tras haber calificado las declaraciones del Sr. Sarrazin como declaraciones reprobadas en el sentido de lo dispuesto en el artículo cuarto de la Convención, el Comité examinó si el Estado parte determinó correctamente que esas declaraciones estaban protegidas por la disposición “teniendo debidamente en cuenta” referida a la libertad de expresión. El Comité recordó su jurisprudencia y reiteró que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales, en particular la obligación de no difundir ideas racistas.

El Comité consideró además que el criterio de alteración del orden público, que se tuvo en cuenta para evaluar si las declaraciones alcanzan el umbral de difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, no incorpora adecuadamente en la legislación nacional la obligación que incumbe al Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 1 d), en particular porque ni el artículo 2, párrafo 1 d), ni el artículo 4 contienen este criterio.

En la **Comunicación N° 30/2003**, se señala que el 19 de agosto de 2000, un grupo conocido como los “muchachos con botas” organizó y realizó una marcha en recuerdo del dirigente nazi Rudolf Hess en Askim, cerca de Oslo. Al frente iba el Sr. Terje Sjolie. Al llegar a la plaza del pueblo, el Sr. Sjolie pronunció un discurso en que afirmó:

“Nos hemos reunido aquí para rendir homenaje a nuestro gran héroe, Rudolf Hess, por sus valientes esfuerzos por salvar a Alemania y Europa de los bolcheviques y de los judíos durante la segunda guerra mundial. Coincidiendo con nuestra presencia aquí, más de 15.000 comunistas y simpatizantes de los judíos se han reunido en Youngsroget para manifestarse contra la libertad de expresión y la raza blanca. Cada día los inmigrantes roban, violan y matan a noruegos, cada día nuestro pueblo y nuestro país son saqueados y destruidos por los judíos, que lo vacían de su riqueza y la sustituyen por ideas inmorales y antinoruegas. Tres veces se nos ha prohibido manifestarnos en Oslo, mientras que los comunistas ni siquiera tuvieron que pedir permiso. ¿Es esto libertad de expresión? ¿Es esto democracia?... Nuestro querido *Führer* Adolf Hitler y Rudolf Hess fueron encarcelados por sus ideas; no nos apartaremos de sus principios ni de sus heroicos esfuerzos; antes bien, seguiremos sus pasos y lucharemos por aquello en lo que creemos: una Noruega nacionalsocialista...”.

Después del discurso, el Sr. Sjolie pidió un minuto de silencio en honor de Rudolf Hess. Los asistentes, dirigidos por él, hicieron repetidas veces el saludo nazi gritando “*Sieg Heil*”. A continuación abandonaron el lugar.

Las comunidades judías de Oslo y Trondheim, junto con varias personas, presentaron la comunicación individual n° 30/2003 sobre comentarios racistas hechos por un miembro de la derechista “Bootboys” en un discurso conmemorando a un líder nazi. El discurso llevó al enjuiciamiento y eventual absolución del orador por la Corte Suprema de Justicia de Noruega, sobre las bases de la libertad de expresión.

En agosto de 2005, el CERD consideró como méritos de la demanda que las declaraciones contenían ideas basadas en la superioridad o el odio racial; la alusión a los principios de los ex dirigentes nazis debía ser tomada como incitación a la discriminación racial, si no a la violencia y tuvo en cuenta que todos los instrumentos internacionales de protección de la libertad de expresión prevén la posibilidad de limitar, bajo ciertas condiciones, el ejercicio de este derecho. Consideró que hubo una violación del artículo 4 y en consecuencia del artículo 6 de la Convención.

El Comité señaló que lo que se ventilaba en el caso, era si las afirmaciones formuladas por el Sr. Sjolie, debidamente valoradas, caían en alguna de las categorías de las expresiones reprobadas a que se hace referencia en el artículo cuarto de la Convención CERD y, de ser así, si tales afirmaciones están protegidas por la disposición “teniendo debidamente en cuenta” referida a la libertad de expresión. En cuanto a la valoración del discurso, el

Comité no comparte el análisis de la mayoría de los magistrados del Tribunal Supremo de Noruega.

Si bien el contenido del discurso es objetivamente absurdo, la falta de lógica de determinadas afirmaciones no interviene a la hora de evaluar si violan o no el artículo cuarto. Durante su discurso, el Sr. Sjolie afirmó que “nuestro pueblo y nuestro país son saqueados y destruidos por los judíos, que lo vacían de su riqueza y la sustituyen por ideas inmorales y antinoruegas”. El Sr. Sjolie alude después no sólo a Rudolf Hess, en cuya memoria pronunció el discurso, sino también a Adolf Hitler y sus principios y dice, refiriéndose a su grupo, que “seguiremos sus pasos y lucharemos por aquello en lo que creemos”. El Comité estimó que estas afirmaciones expresan ideas basadas en la superioridad y el odio raciales; la referencia a Hitler y a sus principios y “pasos” debe, en opinión del Comité, considerarse al menos como una incitación a la discriminación racial, si no a la violencia.

En cuanto a si esas expresiones están protegidas por la cláusula “teniendo debidamente en cuenta” que figura en el artículo cuarto, el Comité observa que el principio de libertad de expresión goza de menor grado de protección en los casos de expresiones racistas y de odio ventilados ante otros órganos internacionales, y que la observación general n° 15 del propio Comité proclama claramente que la prohibición de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio raciales es compatible con el derecho a la libertad de opinión y expresión.

El Comité concluyó que las expresiones del Sr. Sjolie, considerando su carácter excepcional y manifiestamente ofensivo, no estaban protegidas por dicha cláusula y que, por tanto, su absolución por el Tribunal Supremo de Noruega era contraria al artículo 4 y, en consecuencia, al artículo 6 de la Convención.

En la **Comunicación n° 43/2008**, la peticionaria, afirmó que el 23 de agosto de 2006, una emisora de radio transmitió el debate sobre unas declaraciones realizadas por la Sra. Pia Kjaersgaard, parlamentaria, que decían lo siguiente: “... ¿Y por qué la Asociación Danesa-Somalí ha de tener influencia en la legislación relativa a un delito que cometen principalmente los somalíes? ¿Se trata acaso de que los somalíes evalúen si la prohibición de la mutilación femenina viola sus derechos o menoscaba su cultura? A mi juicio esto equivale a preguntar a una asociación de pedófilos si tienen alguna objeción a la prohibición de las relaciones sexuales con menores o preguntar a los violadores si tienen objeciones al aumento de las condenas por violación”. Durante el debate, el Sr. Soren Espersen, otro parlamentario de Dinamarca, dijo lo siguiente en alusión a la práctica de la mutilación genital femenina: “¿Por qué tendríamos entonces que preguntar a los somalíes qué opinan al respecto, cuando la mayoría de los somalíes la practican con gran naturalidad? Coincido plenamente con lo que dijo ella [la Sra. Pia Kjaersgaard]. Muy bien dicho”.

La peticionaria afirma que las acusaciones formuladas en esas declaraciones son falsas, pues no hay pruebas de que los padres somalíes que residen en Dinamarca sometan a sus hijas a la mutilación genital femenina. Afirma que la comparación de los somalíes con pedófilos hecha por la Sra. Pia Kjaersgaard fue ofensiva y que el Sr. Espersen la respaldó totalmente.

La peticionaria presentó una denuncia ante la policía. Sin embargo, el 14 de mayo de 2007, la Policía Metropolitana de Copenhague, con el consentimiento del fiscal regional, archivó la denuncia contra el Sr. Soren Espersen con la siguiente explicación: “las declaraciones se hicieron en un debate radiofónico de carácter político, y en ellas se alude a una circunstancia de hecho: la tradición de la mutilación genital femenina en una parte de la población somalí. La mención de pedófilos y violadores no indica una comparación con los somalíes”.

La cuestión planteada al Comité era la de si el Estado parte cumplió su obligación de adoptar medidas efectivas contra los presuntos incidentes de discriminación racial, en

relación con la medida en que investigó la denuncia de la peticionaria en virtud del artículo 266 b) del Código Penal. Esta disposición tipifica como delito las declaraciones públicas por causa de las cuales un grupo de personas se ve amenazado, insultado o degradado por motivos de su raza, color, origen nacional o étnico, religión o inclinación sexual.

El Comité tomó nota del argumento del Estado parte de que las declaraciones en cuestión no rebasaron los límites de la especialmente amplia libertad de expresión de que gozan los políticos cuando se trata de cuestiones sociales controvertidas. El Estado parte también adujo que no podía considerarse que las declaraciones constituyeran una infracción del artículo 266 b) porque, a su vez, las opiniones expresadas en la carta de la Sra. Kjaersgaard no se habían considerado contrarias a dicho artículo.

El Comité condena vigorosamente la mutilación genital femenina por constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, pero consideró que el respaldo público dado por el Sr. Espersen a las declaraciones formuladas anteriormente por la Sra. Kjaersgaard y su afirmación de que la mayoría de los somalíes practican la mutilación genital femenina con gran naturalidad se percibieron como ofensivas.

El Comité observó que estas alusiones ofensivas pueden entenderse como una generalización negativa sobre todo un grupo de personas sobre la base únicamente de su origen nacional o étnico y sin tener en cuenta sus puntos de vista, opiniones o acciones particulares sobre el tema de la mutilación genital femenina. Recordó además que el fiscal regional y la policía desde el principio excluyeron la aplicabilidad del artículo 266 b) al caso del Sr. Espersen, sin basar su presunción en una investigación adecuada.

De la misma manera, el Comité recordó su jurisprudencia y consideró que el hecho de que las declaraciones se hayan hecho en el contexto de un debate político no exonera al Estado parte de la obligación de investigar si esas afirmaciones equivalían o no a discriminación racial. Reiteró que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña especiales deberes y responsabilidades, en particular la obligación de no difundir ideas racistas.

Teniendo en cuenta que el Estado parte no llevó a cabo una investigación efectiva para determinar si se había producido un acto de discriminación racial, el Comité llegó a la conclusión de que se había violado el artículo 2, párrafo 1 d), y el artículo 4 de la Convención. La falta de una investigación efectiva de la denuncia de la peticionaria al amparo del artículo 266 b) del Código Penal también viola su derecho, garantizado por el artículo 6 de la Convención, a la protección y los recursos efectivos contra el acto de discriminación racial denunciado.

El Comité recomendó al Estado parte que otorgara a la peticionaria una indemnización adecuada por los daños morales sufridos a consecuencia de esas violaciones de la Convención.

## 7. Declaración de ilegalidad y prohibición de organizaciones

El artículo 4 b), como vimos al analizarlo, exige que las organizaciones racistas que promueven e incitan a la discriminación racial sean declaradas ilegales y prohibidas.

En las **Observaciones finales a Grecia de 3 de octubre de 2016**, se señala que el ordenamiento jurídico griego no establece un procedimiento para declarar ilegal y prohibir organizaciones racistas. El Comité a su vez se muestra preocupado sobre el partido político “Amanecer Dorado”, al que la delegación griega se refirió como una organización racista inspirada directamente por ideas neo-Nazis, y señaló que el estado parte debería declarar ilegal y prohibir las organizaciones que promueven e incitan a la discriminación racial como “Amanecer Dorado”.

En las **Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° de Ucrania** Aprobadas por el Comité en su 90° período de sesiones (2 a 26 de agosto de 2016)<sup>46</sup>, en el apartado sobre Organizaciones que promueven el odio racial y la propaganda racial, el Comité se muestra preocupado por las noticias de que algunas organizaciones, como el Sector Derecho, el Cuerpo Civil de Azóv y la Asamblea Nacional Social, promueven actividades que equivalen a incitación al odio racial y la propaganda racista. También le preocupa que ese tipo de organizaciones sean responsables de actos de violencia por motivos raciales contra personas pertenecientes a grupos minoritarios que no siempre se han castigado.

El Comité recomendó al Estado parte que vele por que su legislación se aplique efectivamente en pleno cumplimiento de las disposiciones del artículo cuarto de la Convención con respecto a las organizaciones que promueven el odio racial y la propaganda racial.

## **8. Interseccionalidad con otras materias**

El Comité también ha prestado atención al discurso de odio dirigido contra las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos que profesan o practican una religión distinta de la mayoría, por ejemplo las expresiones de islamofobia, antisemitismo y otras manifestaciones de odio similares contra grupos etnorreligiosos en cuestiones muy concretas, señalando entre otras cuestiones que “las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma” no deben prohibirse ni castigarse.

El párrafo séptimo de la recomendación general n° 32 del CERD (2009) dice, “Los ‘motivos’ de la discriminación se amplían en la práctica con la noción de “interseccionalidad”, que permite al Comité abordar situaciones de doble o múltiple discriminación - como la discriminación por motivos de género o religión - cuando la discriminación por este motivo parece estar interrelacionada con uno o varios de los motivos enumerados en el artículo primero de la Convención.”

El Comité presta especial atención a los casos cuando se trata de esas múltiples formas de discriminación. En cuanto a la interseccionalidad de género, en su recomendación general n° 25, el Comité observó que la discriminación racial no siempre afecta a hombres y mujeres igual o de la misma manera, y ciertas formas de discriminación racial directamente afectan a las mujeres en calidad de tales como la violación sexual de determinados grupos raciales o étnicos, o la esterilización forzada de las mujeres indígenas.

Al mismo tiempo, la discriminación racial puede tener consecuencias que afectan en primer lugar o únicamente a las mujeres, como por ejemplo la violación sexual motivada por prejuicios raciales. En este contexto, el Comité ha aumentado sus esfuerzos para integrar la perspectiva de género en su labor y también recomienda a los Estados parte que proporcionen datos desagregados de la discriminación racial con relación a las dimensiones de género, así como a adoptar las medidas necesarias al respecto.

La edad también es vista por el Comité como un factor que puede contribuir a las circunstancias de múltiple o doble discriminación contra los niños de un grupo específico.

La “religión” no está incluida en los cinco motivos de discriminación establecidos en el artículo primero de la Convención. En consecuencia, el Comité nota que la discriminación basada únicamente por motivos religiosos no entra en el ámbito de la misma. Sin embargo, trazar una línea clara entre religión y origen étnico o nacional no siempre es una tarea sencilla. A este respecto, el CERD ha expresado su opinión señalando que “será competente para examinar una denuncia de ‘doble’ discriminación sobre el motivo religioso y otro motivo

específicamente previstos en el artículo primero de la Convención, en particular de origen nacional o étnico”.

También se ha pronunciado el Comité sobre la interseccionalidad de temas LGBTI. Por ejemplo en las **Observaciones finales sobre los informes periódicos vigésimo primero a vigésimo tercero de Uruguay, el Comité se muestra** preocupado porque las personas afrodescendientes lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales continúen siendo objeto de múltiples formas de discriminación, y recomienda al estado parte, la incorporación de una perspectiva étnico-racial en las medidas adoptadas para luchar contra la discriminación basada en la orientación sexual e identidad de género.

En las **Observaciones finales sobre los informes periódicos 19º a 21º combinados de los Países Bajos**, el Comité recomienda al estado parte que intensifique los esfuerzos para aumentar el grado de sensibilización y conocimiento de la población con respecto de la doble o múltiple discriminación a que se enfrentan quienes profesan una religión concreta, las mujeres y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, y sobre la forma de reconocer y responder a las prácticas discriminatorias.

**Nicolás Marugán Zalba**

Miembro del Comité para la eliminación de la  
Discriminación Racial de Naciones Unidas



**Sólo una raza,  
la raza humana**



**Movimiento contra la Intolerancia**



MINISTERIO  
DE EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARÍA GENERAL  
DE INMIGRACIÓN  
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL  
DE MIGRACIONES



UNIÓN EUROPEA  
FONDO DE ASESORÍA  
DE MIGRACIÓN E  
INTEGRACIÓN

Por una Europa plural

## **SECRETARIA TECNICA**

Apdo. de correos 7016  
28080 MADRID

Tel.: 91 530 71 99 Fax: 91 530 62 29

[www.movimientocontralaintolerancia.com](http://www.movimientocontralaintolerancia.com)

[mci.intolerancia@gmail.com](mailto:mci.intolerancia@gmail.com)

Twitter: @mcintolerancia

Facebook: [www.facebook.com/movimientocontralaintolerancia](http://www.facebook.com/movimientocontralaintolerancia)