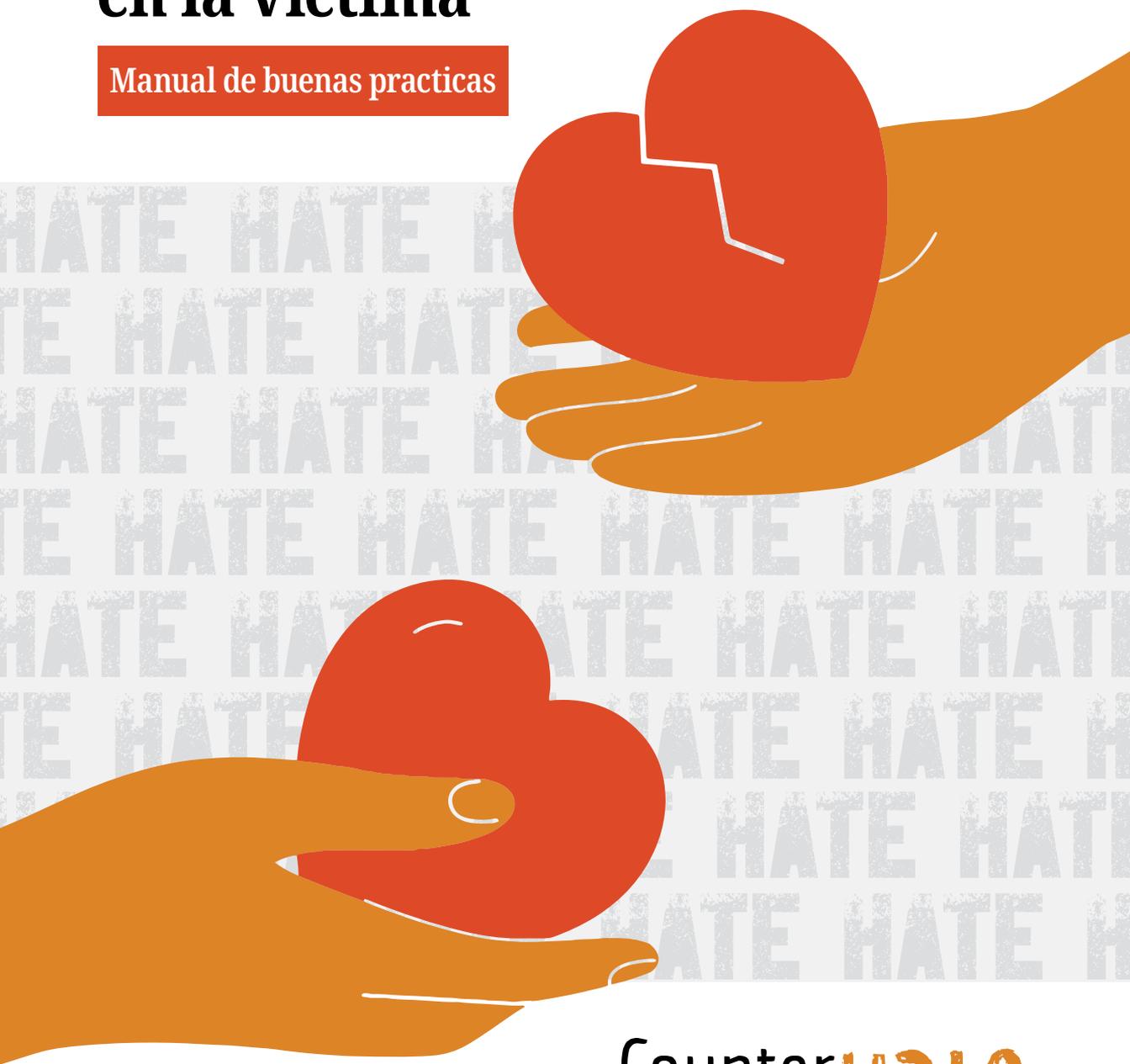


Abordando los delitos de odio mediante una aproximación interseccional y centrada en la víctima

Manual de buenas practicas



CounterHate

Improving the assistance of victims of hate crimes through a victim-centered and intersectional approach

Abordando los delitos de odio mediante una aproximación interseccional y centrada en la víctima

Manual de buenas practicas

CounterHate

Improving the assistance of victims of hate crimes through a victim-centered and intersectional approach

TÍTULO: Aproximaciones interseccionales y centradas en las víctimas en el abordaje de los delitos de odio

AUTORES: Róbert Buzsáki, Tamás Dombos, Eszter Polgári, Alexandra Sipos

COORDINACIÓN INTERNACIONAL DEL PROYECTO: Jose Antonio Langarita

INVESTIGACIÓN Y REVISIÓN: Monika Antanaityte, Núria Borràs, Maja Ladić, Vasileios Margaritis, Jordi Mas Grau, Theodora Morou

REVISIÓN: Dávid Baqais, Luca Dudits

TRADUCCIÓN Y ADAPTACIÓN AL CASTELLANO: Jordi Mas Grau

DISEÑO: Ariana Alexandropoulou, KMOP Social Action and Innovation Centre

MAQUETACIÓN AL CASTELLANO: Cristina de Dios

EDITOR: Háttér Society

FECHA: Febrero de 2024



Cofinanciado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados pertenecen exclusivamente a las personas autoras y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea ni los de la Dirección General de Justicia y Consumidores. Ni la Unión Europea ni la autoridad que concede la financiación pueden ser consideradas responsables de los mismos.



Índice

PREFACIO ... 9

RESUMEN ... 11

LA RESPUESTA A LOS DELITOS DE ODIO CENTRADA EN LAS VÍCTIMAS ... 13

OTROS RECURSOS ... 17

INTERSECCIONALIDAD EN LA RESPUESTA A LOS DELITOS MOTIVADOS POR EL ODIO ... 18

OTROS RECURSOS ... 23

¿EN QUÉ CONSISTE UNA BUENA PRÁCTICA? ... 24

OTROS RECURSOS ... 26

APOYO A LAS VÍCTIMAS ... 27

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 27

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 30

BUENAS PRÁCTICAS SIMILARES ... 32

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 34

OTROS RECURSOS ... 34

INFORMES ... 36

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 36

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 39

BUENAS PRÁCTICAS SIMILARES ... 41

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 42

OTROS RECURSOS ... 42

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO ... 43

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 43

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 45

BUENAS PRÁCTICAS SIMILARES ... 47

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 47

OTROS RECURSOS ... 48

FORMACIÓN DE PROFESIONALES ... 49

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 49

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 51

BUENAS PRÁCTICAS SIMILARES ... 52

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 53

OTROS RECURSOS ... 54

ESPECIALIZACIÓN PROFESIONAL ... 55

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 55

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 56

BUENAS PRÁCTICAS SIMILARES ... 58

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 59

OTROS RECURSOS ... 59

COOPERACIÓN INTERSECTORIAL ... 60

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 60

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 62

BUENAS PRÁCTICAS SIMILARES ... 64

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 66

MÁS INFORMACIÓN ... 67

RESPUESTA COMUNITARIA ... 68

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 68

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 69

BUENAS PRÁCTICAS SIMILARES ... 69

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 70

OTROS RECURSOS ... 70

SENSIBILIZACIÓN ... 71

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 71

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 72

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 75

OTROS RECURSOS ... 75

DOCUMENTACIÓN ... 76

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ... 76

LIDERAR LAS BUENAS PRÁCTICAS ... 78

BUENAS PRÁCTICAS SIMILARES ... 79

CONSEJOS Y RECOMENDACIONES ... 80

OTROS RECURSOS ... 80

Prefacio

Aparte de los individuos y grupos directamente afectados por los delitos y discursos de odio, este tipo de discriminación que induce al miedo erosiona el tejido de nuestras sociedades al socavar la protección de los derechos humanos y la cohesión social que tanto apreciamos.

En nuestra lucha contra estos actos atroces, nuestra determinación se refleja en el marco legislativo y político de la Unión Europea. Esto incluye la Decisión Marco de 2008, que establece la tipificación como delito de la incitación pública a la violencia y al odio por diversos motivos, y la Directiva de 2012 sobre los derechos de las víctimas, que garantiza que las víctimas reciban el apoyo y la protección adecuados.

A pesar de estos importantes avances, persiste una laguna en la aplicación práctica de estas políticas, en particular a la hora de abordar la naturaleza interseccional de los delitos de odio y las necesidades de las víctimas. En vista de ello, la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020 - 2025) pretende empoderar a las víctimas y garantizar que puedan hacer valer sus derechos con independencia de su ubicación dentro de la UE. Para seguir contribuyendo a hacer de nuestra Unión un espacio de libertad, seguridad y justicia, también propusimos revisar la Directiva sobre los derechos de las víctimas. Pretendemos lograr un reconocimiento eficaz de las sentencias y resoluciones judiciales en materia penal, reforzar la seguridad mediante la mejora de las denuncias de delitos, y establecer una justicia centrada en las víctimas, que garantice el reconocimiento y la confianza en sus derechos.

En Internet, la lacra de la incitación al odio es un problema especialmente

extendido. Por eso, en nuestra reciente Comunicación “No hay lugar para el odio”, pedimos a toda la ciudadanía europea que se alce contra el odio, tanto en los espacios físicos como en línea, y que defienda la tolerancia y el respeto. Además, la Ley de Servicios Digitales obliga a las empresas de medios sociales a supervisar activamente sus plataformas y a eliminar rápidamente la incitación ilegal al odio, haciendo frente a la amenaza cada vez mayor de la violencia en línea. A partir de febrero de 2024, las normas de la Ley de Servicios Digitales entrarán plenamente en vigor y se aplicarán a todas las plataformas. Sin embargo, sigue existiendo una cruda realidad, y nuestra visión de una Unión de la Igualdad basada en la inclusión y el respeto se ve desafiada por la presencia inquebrantable del odio y sus efectos. Es una realidad que exige no sólo políticas y estrategias, sino también acción colectiva, valentía y una búsqueda incesante de la justicia.

El proyecto COUNTER-HATE, liderado por la Universidad de Girona y financiado por el Programa de Justicia de la Unión Europea, se sitúa a la vanguardia de este camino. Este manual no es sólo una guía, sino que constituye una poderosa herramienta en nuestro arsenal contra el odio al proporcionar un plan de acción esencial.

Como Comisaria Europea de Igualdad, me preocupa que las víctimas de delitos motivados por el odio hayan tenido que sufrir lo que han sufrido, pero estoy agradecida de su valentía y resistencia al denunciar y desafiar a sus agresores. Sus historias son un recordatorio constante de la urgencia de nuestra misión. Este manual es un llamamiento a todos los profesionales, legisladores y ciudadanos de nuestra Unión. Debemos permanecer unidos en nuestros esfuerzos por aplicar estas prácticas, tender puentes de entendimiento y forjar un futuro en el que el odio no encuentre refugio.

Elena Dalli

Comisaria Europea para la Igualdad

Resumen ejecutivo

Los delitos de odio contra diversos grupos sociales constituyen un grave problema en la mayoría de los países de la Unión Europea. Aunque tanto la UE como los Estados miembros han prestado cada vez más atención a esta cuestión en los últimos años, estos esfuerzos a menudo no tienen en cuenta el carácter interseccional de los delitos de odio y no prestan suficiente atención a las necesidades de las víctimas. El proyecto *COUNTER-HATE: mejorar la asistencia a las víctimas de delitos de odio a través de un enfoque interseccional y centrado en las víctimas*, cofinanciado por el Programa de Justicia de la Unión Europea, pretende abordar estas limitaciones. Basándose en los resultados de la investigación cualitativa y cuantitativa llevada a cabo como parte del proyecto, el presente manual pretende ofrecer algunas herramientas para mejorar el abordaje de los delitos de odio, prestando una especial atención a las buenas prácticas identificadas en los seis países participantes (Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Eslovenia y España). Aunque este manual no es el primer compendio de buenas prácticas en este ámbito, su singularidad radica en que se apoya en un enfoque interseccional y centrado en las víctimas.

El manual empieza con dos capítulos en los que se abordan las claves del enfoque interseccional y centrado en la víctima, describiendo los principios básicos y retos relacionados con dicho enfoque. A continuación, se describe la metodología que hemos seguido a la hora de identificar y validar las buenas prácticas incluidas en este manual. Dividimos la presentación de las buenas prácticas en nueve capítulos, cada uno de ellos centrado en un tipo de actividad o intervención, a saber, apoyo a las víctimas, proceso de denuncia, protocolos de investigación y enjuiciamiento, formación de profesionales, especialización profesional, cooperación intersectorial,

respuesta comunitaria, sensibilización y documentación. Decidimos no centrarnos en la legislación per se, principalmente porque el manual está dirigido a profesionales en ejercicio que operan dentro de marcos legislativos determinados, pero también porque en la mayoría de los países del proyecto los problemas clave no radican en la legislación en sí, sino en su aplicación.

Cada capítulo sigue una estructura similar, comenzando con una descripción del problema en la que se destacan las cuestiones que pretende abordar la intervención en cuestión. A continuación, los capítulos ofrecen un análisis detallado de una buena práctica seleccionada en uno de los países del proyecto, así como una descripción más breve de buenas prácticas similares de otros países. Cada capítulo se cierra con una lista de consejos, recomendaciones y recursos útiles que ayudan a los profesionales a poner en marcha buenas prácticas similares.

La respuesta a los delitos de odio centrada en las víctimas

Históricamente, los derechos, las experiencias y el bienestar de **las víctimas no estaban en el centro de las consideraciones del derecho penal**. El derecho penal tenía por objeto codificar lo que el Estado (actuando en nombre de toda la comunidad) consideraba moralmente incorrecto y sancionar a quienes cometían actos moralmente reprobables. De este modo, el derecho penal estaba más relacionado con el deseo del Estado y de la comunidad de expresar su condena de los actos ilícitos y castigar a los autores, que con hacer justicia a la víctima y proporcionarle una restauración.¹ Si desempeñaban algún papel en el procedimiento, **las víctimas quedaban relegadas al papel de testigos**, ayudando en la investigación y el enjuiciamiento gracias al aporte de información útil para identificar al autor y probar el delito.² El procedimiento penal estaba mucho más orientado a **proteger los derechos de las y los acusados** y evitar condenas injustas, que a garantizar que el proceso no tuviera un impacto negativo en la víctima o que ésta pudiera hacer oír su voz.

En las últimas décadas, las necesidades de las víctimas han ocupado un lugar cada vez más destacado en las reformas del derecho penal. Esto surgió del reconocimiento de que el daño infligido a las víctimas durante el procedimiento penal puede superar el daño causado por el propio delito

¹ Zedner, L. (1994). Reparation and retribution: Are they reconcilable? *Modern Law Review*, 57(2), 228–250. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1994.tb01934.x>

² Wechsler, R. J. (2022). Victims as Instruments. *Washington Law Review*, 97(2), 507–580.

(la denominada **victimización secundaria**). El temor a la victimización secundaria puede impedir que las víctimas denuncien los delitos que han sufrido o dar lugar a su falta de cooperación en caso de que el procedimiento penal ya haya comenzado.³ Por lo tanto, ocuparse del bienestar de las víctimas no solo es lo correcto, sino que también es necesario para la eficacia de los procedimientos penales.

Diversas medidas e instrumentos nacionales e internacionales, como la Directiva de la Unión Europea sobre los derechos de las víctimas⁴, pretenden introducir o reforzar el enfoque centrado en la víctima haciendo hincapié en que **los derechos de las víctimas deben ser reconocidos y respetados a lo largo de todo el procedimiento penal**. La Comisión Europea también muestra que la demanda de una justicia centrada en la víctima se ha fortalecido en los últimos años, por lo que su propuesta de modificación de la Directiva sobre los derechos de las víctimas destaca la necesidad de un entorno propicio en el que se reconozca a las víctimas⁵ y éstas puedan hacer valer sus derechos.

En comparación con las víctimas de otros delitos, **las víctimas de delitos de odio se encuentran en una situación especial**. Las víctimas de delitos de odio son atacadas por lo que son o por lo que los autores creen que son; en pocas palabras, son atacadas por una característica o un aspecto de su identidad. Se las señala por una característica inmutable, es decir, por algo sobre lo que no tienen control. Por ello, y con razón, les resulta difícil procesar el incidente motivado por el odio y sus consecuencias. También hay que tener en cuenta que los delitos motivados por el odio tienen un impacto

3 Erentzen, C., & Schuller, R. (2020). Exploring the dark figure of hate: Experiences with police bias and the under-reporting of hate crime. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 62(2), 64-97. <https://doi.org/10.3138/cjccj.2019-0035>

4 Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, Pub. L. n° 2008/913/JAI, L 328/55 (2008). Art. 8. <https://www.boe.es/doue/2008/328/L00055-00058.pdf>

5 Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, (2023). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0424>

más amplio en todo el grupo al que pertenece la víctima: los miembros de la comunidad sienten la humillación y el dolor de la víctima, y todos pueden sentirse igualmente amenazados. La importancia de la asistencia prestada a las víctimas de delitos de odio se justifica por el hecho de que el ataque contra los individuos puede considerarse un ataque contra toda una comunidad.⁶ Para garantizar un apoyo adecuado y adaptado a las necesidades de las víctimas de delitos de odio, debe aplicarse un enfoque centrado en la víctima durante todo el procedimiento penal y el proceso asistencial.

El enfoque centrado en la víctima sitúa los derechos, la dignidad y las experiencias de las víctimas, así como su bienestar y seguridad, en el primer plano de todas las medidas adoptadas en respuesta a los delitos motivados por el odio. Esta forma sistemática de apoyo asegura la participación de las víctimas en el procedimiento llevado a cabo en relación con el delito que han sufrido y, al mismo tiempo, ayuda a garantizar que sus necesidades sean debidamente respetadas durante este período crítico. Sobre la base de las directrices y los instrumentos jurídicos disponibles, como la Directiva sobre los derechos de las víctimas, deben garantizarse los siguientes derechos si se pretende seguir un enfoque centrado en las víctimas:

1. **DERECHO A SER TRATADO CON RESPETO.** Esto exige que las víctimas de cualquier delito sean reconocidas como tales y tratadas de forma respetuosa, sensible y profesional, sin discriminación de ningún tipo basada en ningún motivo, incluidos la raza, el color de la piel, la etnia, el origen nacional o social, la clase, la religión, las creencias, la opinión política, el sexo, el idioma, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la discapacidad, la residencia, la propiedad, el lugar de nacimiento o la salud.
2. **DERECHO A SER PROTEGIDA.** Todas las personas afectadas tienen que ser protegidas de nuevas victimizaciones o de cualquier forma de intimidación. Esto se aplica no solo a las víctimas, sino también a los testigos,

6 Normantaité, K. (2018). Victims of hate crimes. In E. Leonaité (Ed.), *Communicating with Victims of Crime, A Handbook for Officers* (pp. 52-53). Human Rights Monitoring Institute. https://victim-support.eu/wp-content/files_mf/1554799348HandbookforOfficersHRMI2.pdf

familiares y a todos los participantes en el procedimiento. Protección significa medidas de salvaguarda física, psicológica y emocional. También hay que tener en cuenta que no son solo las acciones de los autores, sino también las de las autoridades, las que pueden generar daños y de las que, por lo tanto, las víctimas necesitan protección.

3. **DERECHO A LA INTIMIDAD Y CONFIDENCIALIDAD.** La mejor manera de animar a las víctimas a acudir a los diferentes servicios de apoyo es garantizar la privacidad y la confidencialidad; mantener la confidencialidad de cualquier información que pueda identificarlas también es importante para evitar males mayores. Este derecho a la intimidad, sin embargo, podría entrar en conflicto con el derecho del acusado a la información necesaria para una defensa eficaz.

4. **DERECHO A OBTENER INFORMACIÓN.** Esto incluye recibir información adecuada sobre sus derechos en el primer punto de contacto, incluida información básica sobre los servicios de apoyo disponibles, los procedimientos, la protección, la asistencia jurídica y las posibles indemnizaciones, así como recibir información sobre el proceso en curso.

5. **DERECHO A LA JUSTICIA Y A LA RENDICIÓN DE CUENTAS.** Las víctimas tienen derecho a acceder y buscar justicia y rendición de cuentas de cualquier forma posible a través de los procedimientos disponibles.

6. **DERECHO A REPARACIÓN.** Las víctimas tienen derecho a reclamar todos los recursos disponibles si consideran que el daño que sufrieron no fue reparado o indemnizado adecuadamente.

7. **DERECHO A SER ESCUCHADA.** Las víctimas tienen derecho a ser escuchadas y a aportar pruebas durante los procedimientos. Esto incluye también las declaraciones escritas.

8. **DERECHO A RECLAMAR.** En caso de que no se hayan respetado los derechos de las víctimas, éstas tienen derecho a impugnar cualquier decisión que consideren insuficiente.

9. **DERECHO A RECIBIR ASISTENCIA Y APOYO.** Garantizar los derechos mencionados puede no ser suficiente para que las víctimas hagan uso de ellos; pueden necesitar asistencia jurídica y práctica para desenvolverse en el procedimiento penal, y recibir otras formas de asistencia, como apoyo económico o psicológico. La prestación de estos servicios es principalmente

responsabilidad de los Estados y son ofrecidos por organismos públicos, pero las organizaciones de la sociedad civil (OSC) podrían estar mejor posicionadas para ofrecerlos de forma mejor adaptada a las necesidades específicas de determinados grupos de víctimas, como las víctimas de delitos de odio o las pertenecientes a determinados grupos sociales. Los servicios de apoyo deben ser accesibles, estar disponibles y ser eficaces. La realización efectiva de estos derechos requiere que todos los profesionales implicados en el procedimiento penal o en contacto con las víctimas sean conscientes de estos derechos y tomen medidas activas para garantizarlos.

Otros recursos

- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2020). *Hate Crime Victims in the Criminal Justice System. A Practical Guide*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/files/f/documents/c/5/447028.pdf>

Interseccionalidad en la respuesta a los delitos motivados por el odio

El concepto de interseccionalidad ha ido ganando terreno en los últimos años en la academia, el ámbito del derecho, las políticas públicas y la sociedad civil. El término en sí es acuñado por la jurista estadounidense Kimberlé Crenshaw⁷ a finales de los años ochenta del siglo XX, con el fin de destacar la necesidad de conjugar el género con la raza para entender la discriminación específica de las mujeres negras. En este sentido, a menudo las preocupaciones y necesidades de este grupo social no son atendidas por la legislación, las políticas públicas y el activismo de la sociedad civil, que tienden a centrarse en un solo aspecto de la desigualdad: la raza o el género.

En pocas palabras, la interseccionalidad significa que varios ejes de desigualdad -como el género, la raza, la etnia, la religión, la clase, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la discapacidad o la condición de migrante- no funcionan independientemente unos de otros, sino que crean **sistemas de discriminación u opresión que se entrecruzan y son interdependientes**. Esto es más evidente en el caso de las personas que pertenecen a más de un grupo desfavorecido al mismo tiempo, como las mujeres musulmanas, las personas pobres con discapacidad o los gays y lesbianas que viven en pequeños núcleos poblacionales. Con todo, la

7 Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139-167. <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8> ; Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>

interseccionalidad es un concepto mucho más amplio que resalta el hecho de que ningún grupo social es homogéneo: dentro de cualquier grupo social -como las mujeres, las personas gitanas o las LGBTIQ- hay miembros más y menos privilegiados que pueden tener necesidades e intereses diferentes. Los ejes de desigualdad que se entrecruzan hacen que cada persona tenga sus propias experiencias de discriminación y opresión.

Aunque esta observación pueda parecer evidente, merece la pena señalar hasta qué punto la legislación, las políticas y la sociedad civil se basan en una lógica mono-categorial que se centra en un eje de la desigualdad sin tener en cuenta todos los demás. Los grupos de la sociedad civil suelen ofrecer servicios y representar los intereses de un grupo social, como las mujeres, las minorías étnicas, las personas con discapacidad o las personas LGBTIQ. En este sentido, ¿a qué servicio debería dirigirse una víctima de un delito de odio que ha sido objeto de discriminación o violencia por ser mujer y pertenecer a una minoría étnica? Podrían dirigirse a un servicio especializado en antirracismo, pero entonces el aspecto de género vinculado al incidente podría quedar al margen, por lo que no se atenderían las complejas necesidades individuales de la víctima. Muchos países ofrecen protección contra la discriminación o la violencia por distintos motivos en leyes diferentes o en virtud de disposiciones distintas dentro de la misma ley, lo que obliga a los organismos de justicia penal a centrarse en un solo aspecto de la agresión. Aunque no lo prescriba la ley, la abogacía y la fiscalía suelen concentrarse solo en un aspecto de un incidente si ofrece mayores posibilidades de condena.

La interseccionalidad plantea tres retos en la respuesta a los delitos de odio. En primer lugar, **un delito por odio puede cometerse por más de una motivación o por un entrelazamiento de motivaciones**. Por ejemplo, cuando un homosexual romaní es agredido por motivos tanto racistas como homófobos, o cuando una mujer musulmana que lleva el hiyab es agredida por motivos tanto islamófobos como sexistas. Un enfoque interseccional exigiría que el sistema de justicia penal tuviera en cuenta todos los diferentes prejuicios presentes: que el delito se registre como delito racista y homófobo,

o islamófobo y sexista; que aparezca en las estadísticas penales en ambas categorías (e idealmente, también en una categoría específica interseccional o de motivos múltiples); y que todos los prejuicios se reconozcan en la sentencia (potencialmente con una pena más alta correspondiente al mayor impacto que el delito haya tenido en la víctima y en las diversas comunidades afectadas).

En segundo lugar, la interseccionalidad puede ser relevante también en los casos en los que solo está presente una motivación: las diferencias en el nivel educativo, la situación económica, el estatus migratorio o la discapacidad pueden influir en la forma en que la víctima experimenta el delito, en su decisión de denunciar o no el delito, así como en su capacidad para participar de forma efectiva en el procedimiento penal. Así pues, las necesidades de las víctimas de delitos de odio no solo difieren de las de las víctimas de otros tipos de delitos, y no solo por el tipo de motivación en base a la cual se cometió el delito, sino también por las otras características personales, identidades o situaciones vitales de la víctima que no fueron directamente relevantes en el ataque en sí.⁸ Esto requiere una evaluación cuidadosa e individualizada de las necesidades de la víctima a la hora de decidir las medidas de protección o los tipos de apoyo que pueda necesitar.⁹ Un análisis exhaustivo de las características personales o los antecedentes de las víctimas de delitos de odio también podría ayudar a orientar las acciones preventivas de manera más eficiente. Asimismo, las estadísticas deberían mostrar que determinados grupos de personas son más propensos a ser victimizados dentro de las distintas categorías de motivos generadores de odio.

Por último, la interseccionalidad puede ser relevante no solo para las víctimas, sino también para los autores. El sistema de justicia penal, estructuralmente discriminatorio, puede poner en desventaja a determinados grupos de agresores, siendo más probable que sean detenidos y procesados o que reciban sanciones más severas. Por ejemplo, la legislación

8 Iganski, P., y Lagou, S. (2015). Los delitos de odio perjudican a unos más que a otros: Implicaciones para la condena justa de los delincuentes. *Journal of Interpersonal Violence*, 30, 1696-1718. <https://doi.org/10.1177/0886260514548584>

9 On individual needs assessment see the chapter on victim support.

sobre delitos de odio se utiliza con mucha mayor frecuencia en el caso de agresores pertenecientes a minorías raciales o étnicas contra víctimas pertenecientes a grupos hegemónicos¹⁰. De modo similar, se tiende a culpar a personas migradas y/o pertenecientes a minorías étnicas del aumento de los delitos homófobos o antisemitas.¹¹ Lo que pretende proteger a un grupo desfavorecido de la sociedad (el grupo de la víctima) puede acabar estigmatizando a otro grupo desfavorecido de la sociedad (el grupo del agresor). **Las respuestas de la justicia penal a los delitos de odio podrían aumentar las injusticias sociales**, en lugar de atajarlas, y los actores políticos podrían instrumentalizar esta situación en su propio beneficio.

La interseccionalidad está cada vez más reconocida en las políticas de igualdad de la Unión Europea. Las estrategias de igualdad más recientes de la Comisión Europea abogan todas por un enfoque interseccional.¹² El Plan de acción contra el racismo, por ejemplo, afirma que “además de la religión o las creencias, el racismo también puede combinarse con la discriminación y el odio por otros motivos, como el género, la orientación sexual, la edad y la discapacidad, o contra los migrantes. Esto debe tenerse en cuenta mediante un enfoque interseccional”.¹³

10 Bárd, P. (2014). A gyűlölet-bűncselekmények hatékony üldözésének társadalmi feltételrendszerre. In A. Borbíró, É. Inzelt, K. Kerecsi, M. Lévy, L. Podoletz (Eds). *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére* (pp. 29–39). Eötvös Kiadó.

11 Haritaworn, J. (2010). Queer injuries: the racial politics of “homophobic hate crime” in Germany. *Social Justice*, 37(1), 69–89. <https://www.jstor.org/stable/41336936>

12 Unión de igualdad: Estrategia de igualdad de género 2020-2025 (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152> ; Unión de igualdad: Plan de acción de la UE contra el racismo 2020-2025 (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0565> ; A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2020%3A620%3A-FIN> ; Unión de igualdad: Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025 (2020). https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/lgbtiq_factsheet_2020-2025_es.pdf ; Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030 (2021) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes> ; EU Strategy on the Rights of the Child (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52021DC0142> ; EU Strategy on Combating Antisemitism and Fostering Jewish Life (2021-2030) (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52021DC0615>

13 Unión de igualdad: Plan de acción de la UE contra el racismo 2020-2025 (2020) 565, (2020). Introducción, apartado 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0565>

El proyecto de recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la lucha contra los delitos motivados por el odio¹⁴ afirma que los Estados miembros deben reconocer “las diferentes formas en que los delitos motivados por el odio se manifiestan e impactan en diferentes grupos e individuos con múltiples características y estatus interseccionales”. Más adelante se subraya que “los delitos motivados por el odio pueden estar vinculados a varias características o estatus personales interseccionales y que tales manifestaciones de delitos motivados por el odio a menudo conducen a un impacto amplificado en las víctimas”. También recomienda que se establezcan medidas que “se tenga en cuenta la forma cualitativamente diferente en que opera la victimización interseccional y se modulen las medidas de apoyo a las víctimas en función de ello”. Finalmente, se apremia a que los Estados miembros “identifiquen, registren, controlen y analicen” no solo los diferentes motivos de los delitos de odio, sino también los delitos de odio interseccional.

La interseccionalidad es una noción teórica muy abstracta, y su aplicación en el actual sistema de justicia penal y de apoyo a las víctimas en toda Europa es bastante limitada.¹⁵ Nuestra investigación identificó muy pocas buenas prácticas que aborden sistemáticamente la interseccionalidad en los países participantes. No obstante, en los capítulos siguientes, destacamos cómo la interseccionalidad ya se pone en práctica -aunque solo sea de forma embrionaria-, y ofrecemos recomendaciones sobre cómo podrían mejorarse las buenas prácticas para hacerlas verdaderamente interseccionales.

14 Council of Europe Committee of Experts On Hate Crime (PC/ADI-CH) (2023): Draft Recommendation CM/Rec(20XX)XX of the Committee of Ministers to member States on Combating Hate Crime, (2023). <https://rm.coe.int/pc-adi-ch-2023-05-en-draft-recommendation/1680ab5e49>

15 Borràs Andrés, N., Viggiani, G., & Passanante, L. (2023). Transnational report: The crucial role of intersectional and victim-centred approaches to confronting bias-motivated violence. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.7885566>

Otros recursos

- ▶ European Commission, Directorate General for Justice and Consumers, European network of legal experts in gender equality and non discrimination, & Fredman, S. (2016). *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/241520>
- ▶ Walser, E. (2020). *Hate crime provisions in EU member states: The importance of an intersectional approach to ensure victims' rights* (G. Siklossy, Ed.). ENAR. https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/intersectionality_and_hate_crime_briefing_final-2.pdf
- ▶ *Intersectionality and Multiple Discrimination*. Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/intersectionality-and-multiple-discrimination>

¿En qué consiste una buena práctica?

Para la identificación de buenas prácticas, este manual se basa en el enfoque desarrollado por el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE). Este enfoque consiste en establecer un conjunto estándar de criterios con el fin de identificar prácticas prometedoras, analizarlas para evaluar si son realmente buenas prácticas y, a continuación, difundir las seleccionadas.¹⁶

Dentro de este enfoque, llevamos a cabo la investigación en cuatro pasos. En primer lugar, durante la elaboración del proyecto COUNTER-HATE se estableció el tema sobre el que se pretendía identificar las buenas prácticas: la respuesta a los delitos de odio, con un enfoque interseccional y centrado en las víctimas. A continuación, se creó una plantilla para describir cada “práctica con potencial”, que incluía información sobre el contexto, la organización ejecutora, los socios implicados, los objetivos, los resultados y el impacto, el presupuesto, las lecciones aprendidas y la fuente de información adicional. Estas prácticas se debatieron en talleres nacionales. Como siguiente paso, basándonos en las prácticas recopiladas, identificamos un número menor de categorías (métodos y herramientas, tales como apoyo a las víctimas, documentación, formación, cooperación intersectorial, especialización profesional, sensibilización, etc.). Para cada categoría, elegimos una buena práctica destacada, que se debatió más a fondo en el taller transnacional. La fase final fue la difusión, que incluyó debates en los talleres nacionales y transnacionales, así como el presente manual.

¹⁶ European Institute for Gender Equality (2023). *EIGE's approach to Good Practices*. https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/eige-approach?language_content_entity=en

La metodología del EIGE incluye los siguientes criterios básicos pertinentes en todos los ámbitos políticos: transferibilidad, pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. El EIGE también destaca el potencial de aprendizaje como criterio, entendiéndolo como “*una herramienta de aprendizaje que puede desarrollar la capacidad de las partes interesadas*”¹⁷.

El European Website on Integration (EWSI) de la Comisión Europea -un amplio recurso de la UE que proporciona a los responsables políticos y a los profesionales información actualizada y enfoques ejemplares de la integración de las personas migrantes- contiene además una definición de buenas prácticas: “*estrategias, enfoques y/o actividades que han demostrado, a través de la investigación y la evaluación, ser eficaces, eficientes, sostenibles y/o transferibles, y que conducen de forma fiable a un resultado deseado*”.¹⁸

Basándonos en estas dos fuentes, hemos utilizado los siguientes criterios para seleccionar las buenas prácticas:

- ▶ **EFICACIA:** Las buenas prácticas pretenden producir resultados positivos y alcanzar los objetivos previstos en relación con los problemas específicos que tratan de resolver.
- ▶ **BASADAS EN PRUEBAS:** Las buenas prácticas suelen basarse en pruebas empíricas derivadas de la investigación científica (encuestas, grupos de discusión, entrevistas, observación participante, etc.). También pueden basarse en las necesidades comunitarias de las personas afectadas por los problemas específicos que la buena práctica pretende abordar. Los resultados de estas pruebas se aplican en la práctica.
- ▶ **PERTINENCIA:** Las buenas prácticas pretenden ser pertinentes y estar adaptadas para abordar eficazmente los problemas específicos.
- ▶ **COLABORACIÓN:** Para diseñar, aplicar y mejorar las buenas prácticas, todas las partes interesadas deben participar en estos procesos.
- ▶ **SOSTENIBILIDAD:** Lo ideal es que las buenas prácticas sean sostenibles en el tiempo. Esto incluye prácticas que sean duraderas a pesar de los cambios del entorno.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ European Commission (2021). *What are good practices?* (13 de octubre de 2021). https://ec.europa.eu/migrant-integration/page/what-are-good-practices_en

- ▶ **ADAPTABILIDAD:** Las buenas prácticas deberían ser -además de sostenibles- adaptables a circunstancias y necesidades cambiantes. La adaptabilidad implica además que las buenas prácticas tengan la capacidad de adaptarse a situaciones específicas o contextos locales y nacionales para hacerlas más versátiles, flexibles y, por tanto, más valiosas.
- ▶ **MENSURABILIDAD:** Con el fin de medir la eficacia de las buenas prácticas, se pueden desarrollar indicadores para cuantificar sus puntos fuertes y sus áreas de mejora.
- ▶ **TRANSPARENCIA:** Las buenas prácticas deben ser transparentes para permitir la rendición de cuentas, facilitar el aprendizaje y la mejora, la sostenibilidad de la financiación y la participación de las partes interesadas.
- ▶ **BIEN DOCUMENTADA Y COMUNICADA:** Para llegar mejor a las partes interesadas y a quienes puedan beneficiarse de una buena práctica, es esencial comunicarla ampliamente. Además, para que una buena práctica sea adaptable, transparente y medible, debe documentarse cada paso del proceso de diseño, desarrollo y aplicación.

Otros recursos

- ▶ *Compendium of practices on hate crime.* (2021). European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices>
- ▶ Đaković, T., & Senta, C. (2019). *Against hate. Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech.* <https://www.cms.hr/en/publikacije/against-hate-guidebook-of-good-practices-in-combating-hate-crimes-and-hate-speech>
- ▶ Pullerits, M., Piggott, H., Turley, C., DeMarco, J., Ghezelayagh, S., Tann, J., & Wedlake-James, T. (2020). *Successes and challenges of delivering hate crime community projects. A summary of evaluations from the Hate Crime Community Project Fund, waves 1 and 2 (Research Report 115).* Home Office & NatCen Social Research. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e6b8adf86650c72748487ab/successes-and-challenges-horr115.pdf>

Apoyo a las víctimas

Descripción del problema

El grave impacto de los delitos de odio en las víctimas y en su comunidad de pertenencia refuerza la importancia de un enfoque centrado en la víctima en los procedimientos (penales). **Los servicios de apoyo a las víctimas adaptados a las necesidades de las víctimas de delitos de odio pueden prevenir la victimización secundaria** y mitigar los efectos que los incidentes motivados por prejuicios tienen tanto en el individuo como en la comunidad. Un enfoque centrado en la víctima presupone que las necesidades y experiencias de las víctimas de delitos por odio sean escuchadas, consideradas y respetadas en la medida de lo posible, incluyendo si desean o no beneficiarse de dicha asistencia. El análisis transnacional llevado a cabo durante el proyecto COUNTER-HATE mostró que en los países estudiados ninguna organización ofrece una gama completa de servicios disponibles para todas las víctimas de delitos por odio (es decir, no solo para aquellas con una característica protegida específica).¹⁹ La falta de un plan de apoyo a las víctimas de este tipo hace indispensable la cooperación horizontal y vertical entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Es común a los países analizados que los servicios de apoyo a las víctimas sean selectivos y fragmentados.

La eficacia y el enfoque centrado en la víctima de cualquier sistema asistencial presupone el conocimiento exhaustivo de las necesidades de

¹⁹ Borràs Andrés, N., Viggiani, G., & Passanante, L. (2023). Transnational report: The crucial role of intersectional and victim-centred approaches to confronting bias-motivated violence. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.7885566>

la víctima. Para trazar exhaustivamente las necesidades específicas de las víctimas de delitos por odio, no se puede subestimar la importancia de la **evaluación de las necesidades individuales** (ENI). Las autoridades policiales, que son las que primero entran en contacto con la víctima, deben llevar a cabo la evaluación inicial para identificar las necesidades inmediatas de protección y seguridad de las víctimas, mientras que los servicios especializados de apoyo a las víctimas que se mantienen en contacto con ellas en fases subsiguientes pueden identificar y atender sus necesidades posteriores.²⁰ Es esencial que exista un flujo constante de información entre los servicios y organizaciones especializados de apoyo a las víctimas con las autoridades policiales para garantizar una asistencia adecuada, oportuna y específica a las víctimas de delitos por odio.²¹ Solo el apoyo basado en una ENI integral es capaz de ayudar a las víctimas de delitos de odio de una manera holística. La ENI requiere que las víctimas sean escuchadas y creídas, y que las motivaciones de odio generadoras del delito sean reconocidas para así adaptar los procedimientos. La ENI debe ser sensible a las particularidades de la víctima (respetando su identidad personal y social, su género, etc.) y debe llevarse a cabo de manera que sea accesible para todas las víctimas (información y comunicación comprensibles, interpretación, accesibilidad física, etc.).²² El objetivo de la ENI es comprender las necesidades de la víctima, identificar las medidas de protección y apoyo correspondientes, detectar si se necesita alguna protección especial durante el procedimiento penal y garantizar que se contacta con los servicios de apoyo competentes.²³ La evaluación de las vulnerabilidades y necesidades no debe limitarse a la

20 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). Model Guidance on Individual Needs Assessments of Hate Crime Victims. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 23. https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/489782_o.pdf

21 Para conocer los principales canales de comunicación, véase Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). Model Guidance on Individual Needs Assessments of Hate Crime Victims. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), p. 28. https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/489782_o.pdf

22 Existen varias plantillas desarrolladas para el ENI de las víctimas de delitos por odio, como por ejemplo el marco THRIVE utilizado en ciertos servicios policiales del Reino Unido.

23 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). Model Guidance on Individual Needs Assessments of Hate Crime Victims. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 23. https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/489782_o.pdf

característica de la víctima que sirvió de motivación del delito, sino que abarcará todos los aspectos de su identidad y situación vital que puedan ser relevantes para la prestación de asistencia.

Los servicios de apoyo a las víctimas incluyen cualquier ayuda gratuita y adaptada a las víctimas de delitos. **Las formas más comunes de servicios de apoyo incluyen ayuda legal, médica, psicológica, asistencia con el alojamiento, servicios de mediación, apoyo en procedimientos de justicia restaurativa o suministro de información.** Dado que los delitos por odio pueden tener un impacto que va más allá de la víctima directa, el acceso a los servicios de apoyo a las víctimas no debe limitarse solo a ellas, sino que debe extenderse también a las víctimas indirectas (como familiares o conocidos cercanos). También puede ser necesario algún tipo de apoyo para los miembros de la comunidad objeto del delito o para cualquier persona que se sienta afectada.

El acceso al apoyo tampoco debe depender del inicio de un procedimiento (penal), y no puede limitarse a sus fases iniciales, si es que éste se inicia, y debe estar disponible de forma continua.²⁴ El apoyo integral a las víctimas de delitos de odio excede las responsabilidades (y a menudo las capacidades) de una sola institución. Un sistema de apoyo a las víctimas coherente y que funcione bien se basa en la **cooperación entre los organismos estatales y las organizaciones de la sociedad civil.** Los principios básicos del apoyo a las víctimas de delitos por odio incluyen²⁵:

- ▶ Anonimato y confidencialidad: para garantizar la seguridad de las víctimas y reforzar su confianza en el proceso de apoyo a las víctimas.
- ▶ Parcialidad: para facilitar una actitud profesional positiva y crear una atmósfera centrada en la víctima.

24 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). Model Quality Standards for Hate Crime Victim Support. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 10. https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/485273_1.pdf

25 Kees, S.-J., Iganski, P., Kusche, R., Świder, M., & Chahal, K. (2016). Hate Crime Victim Support in Europe. A Practical Guide. RAA Sachsen (Saxony) - Counselling Services for Victims of Hate Crimes. pp. 31-33. https://www.equalrightstrust.org/sites/default/files/ertdocs/2016_RAA_Saxony-Hate_Crime_Victim_Support_2016_Vers.final_.pdf

- ▶ Independencia organizativa, financiera y espacial: para garantizar la credibilidad del proveedor de servicios de apoyo y generar confianza;
- ▶ Conciencia de la interseccionalidad y la diversidad: para mantener una reflexión crítica sobre las diferencias sociales, raciales, religiosas, etc.
- ▶ Enfoque holístico de la resiliencia: para mitigar el impacto de un delito por odio, teniendo en cuenta las necesidades específicas de la víctima y su entorno social, cultural, etc.
- ▶ Enfoque no discriminatorio y sin prejuicios.

Los servicios de apoyo a las víctimas de delitos de odio que cumplan con los principios anteriores conllevan un desarrollo proactivo de la colaboración y cooperación multisectorial entre las autoridades estatales y las organizaciones de la sociedad civil.²⁶ Los protocolos deberían regular el flujo de información entre las autoridades de justicia penal y otras organizaciones que prestan apoyo, incluyendo un sistema viable y transparente de derivaciones y canales de comunicación que garanticen que se comparte toda la información relevante, al tiempo que se preserva la confidencialidad de las víctimas.²⁷ Además, en los sistemas de apoyo a las víctimas que funcionan adecuadamente, las organizaciones que prestan servicios gozan de la confianza de las víctimas, siendo más probable que puedan iniciarse litigios estratégicos.

Liderar las buenas prácticas

SOS Racisme Catalunya es una organización de la sociedad civil que mantiene un Servicio de Atención y Denuncia (*Servei d'Atenció i Denúncia -SAiD*) para las víctimas del racismo.²⁸ El racismo sigue siendo la principal causa de los delitos de odio en España. Aunque en los últimos años se puede

²⁶ Para más detalles, véase el capítulo sobre cooperación intersectorial.

²⁷ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). Policy Brief | Hate Crime Victim Support. p. 43. <https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/516375.pdf>

²⁸ SAiD | Servei gratuït i especialitzat que ofereix atenció a persones que han patit una discriminació o un delicte d'odi racista. SOS Racisme. <https://sosracisme.org/said/>

observar un aumento en el número de delitos de odio racista denunciados, el 80-90% de los incidentes motivados por el odio siguen siendo invisibles para el sistema de justicia penal. Las instituciones estatales a menudo permanecen inactivas, no consiguen prevenir la victimización secundaria ni ofrecer una asistencia eficaz a las víctimas de la violencia racista. El SAiD se creó con el propósito de ofrecer apoyo especializado a las víctimas del racismo, en particular a las víctimas de delitos de odio racista y discriminación por motivos de raza.

Su objetivo general es restablecer los derechos de las víctimas y reparar los daños causados por la violencia o la discriminación motivadas por prejuicios. Además, el SAiD trabaja activamente para denunciar el racismo mediante la acción social y la defensa pública, exigir responsabilidades a los miembros de la administración pública y fomentar la denuncia de los delitos de odio racista. Sus servicios de apoyo psicosocial y jurídico a las víctimas incluyen representación legal (incluida la presentación de denuncias), prácticas de justicia restaurativa, intervenciones psicosociales y derivaciones a otros organismos especializados. Para restaurar el daño causado por los delitos de odio racista a las víctimas, emplean un enfoque restaurativo, lo que implica responsabilizar al infractor, al tiempo que se promueve la participación de la comunidad para la transformación del conflicto. El enfoque de justicia restaurativa aplicado por el SAiD promueve una intervención individualizada y contextualizada para reparar el daño, reducir la soledad y el aislamiento de las víctimas y prevenir la victimización secundaria individual y colectiva. En el proceso de justicia restaurativa participan todas las partes afectadas: la víctima, su comunidad y el agresor.

En los últimos años, SOS Racisme asistió y apoyó a más de 500 víctimas al año, pero solo en una cuarta parte de esos casos se pudieron cumplir las condiciones para denunciar el hecho ante las autoridades. Entre los retos y obstáculos figuran, por ejemplo: el abandono del proceso por parte de las víctimas por miedo o desconfianza, la desaparición o falta de disponibilidad de las víctimas o la autogestión del conflicto. El SAiD

ha mejorado recientemente sus servicios, ha aumentado sus recursos humanos y ha diversificado sus canales de contacto para hacer más accesibles sus servicios. La mayor capacidad y dedicación en la primera atención se tradujo en una mejor identificación de los incidentes racistas y un mejor servicio a las víctimas de delitos de odio racista. En la actualidad, el SAiD es conocido como punto de contacto para las víctimas que necesitan servicios especializados.

Buenas prácticas similares

También en España, la **Fundación Secretariado Gitano** (FSG) trabaja para la promoción integral de los derechos del pueblo gitano utilizando un enfoque multidisciplinar.²⁹ Su *Programa Calí* está diseñado para combatir los delitos de odio y la discriminación contra las personas gitanas y, con la participación de 30 mujeres gitanas expertas, presta servicios de apoyo a las víctimas con perspectiva de género e interseccional. Las víctimas son acompañadas y asistidas a lo largo de todo el procedimiento: desde la interposición de la denuncia hasta la sentencia del caso. La FSG también lleva a cabo litigios estratégicos y actúa como coordinadora del Servicio Nacional de Apoyo a las Víctimas de Discriminación Racial o Étnica, colaborando así con otras siete organizaciones sociales, lo que hace que los servicios sean accesibles en todas las partes del país. Desde 2015, la organización eslovena de derechos LGBTIQ+ **LEGEBITRA** gestiona un Programa de Asesoramiento Jurídico, que se constituyó como parte del Centro de Asesoramiento Jurídico para la Protección contra la Discriminación de la Facultad de Derecho (Universidad de Liubliana) en tanto que actividad extracurricular oficialmente acreditada. Principalmente, ofrece asesoramiento jurídico gratuito a cualquier persona que se haya enfrentado a discriminación, incitación al odio o delitos de odio basados en su orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales. *El Programa de Asesoramiento Jurídico* también

²⁹ *Igualdad de Trato. Fundación Secretariado Gitano.* https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/equal_treatment/index.html.en

proporciona información y orientación general -entre otros- a las víctimas de discriminación y delitos de odio. Además de asesoramiento jurídico, LEGEBITRA ofrece apoyo psicosocial a las víctimas de delitos de odio. Por lo general, este apoyo psicosocial precede al asesoramiento jurídico. **Rete Dafne** -en Italia- es un servicio público que asiste a las víctimas de delitos, no exclusivamente a las víctimas de delitos de odio. Los servicios de apoyo a las víctimas se ofrecen en colaboración con las autoridades locales, los servicios sanitarios, las autoridades judiciales, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las organizaciones sociales con mandatos pertinentes. Rete Dafne gestiona una red de proveedores de servicios que prestan los servicios especializados identificados en la fase inicial del procedimiento. Los servicios de los que pueden beneficiarse las víctimas incluyen acompañamiento a los servicios, apoyo psicológico, lugares seguros, reuniones de grupo, mediación y asesoramiento psiquiátrico o médico. Aunque existe una demanda creciente de los servicios de Rete Dafne, su financiación pública sigue siendo escasa. También en Italia, **Gay Center**³⁰ ofrece asistencia a las víctimas de discriminación y violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género. Su personal atiende a estas víctimas, en primer lugar, ofreciendo una línea de ayuda gratuita y un servicio de chat (Gay Help Line); en segundo lugar, ofreciendo consultas psicológicas, médicas y jurídicas; en tercer lugar, a través de la mediación familiar y social y la orientación laboral. Además, el Gay Center promueve una cultura de respeto de los derechos humanos para mitigar el impacto social y psicológico negativo de la violencia. La **Sociedad Háttér** de Hungría ofrece diversos servicios que benefician a las víctimas de delitos de odio. Su *Servicio de Asistencia Jurídica* ofrece asesoramiento jurídico y representación en procedimientos penales, mientras que su línea telefónica gratuita de información y asesoramiento y su *Servicio de Asesoramiento Personal* ofrecen apoyo psicosocial a las víctimas.

³⁰ Gay Center. <https://gaycenter.it/>

Consejos y recomendaciones

- ▶ Garantizar que el sistema de justicia penal siga un enfoque centrado en las víctimas.
- ▶ Crear una cooperación horizontal y vertical entre los organismos estatales y las organizaciones de la sociedad civil.
- ▶ Determinar las necesidades de las víctimas mediante una evaluación exhaustiva e individualizada que abarque todos los aspectos de la identidad y la situación vital de la víctima. Create a well-functioning, transparent and efficient system of referrals among the various victim support services.
- ▶ Crear un sistema de derivaciones entre los distintos servicios de apoyo a las víctimas que funcione correctamente y sea transparente y eficaz.
- ▶ Poner a disposición de las víctimas, tanto directas como indirectas, servicios de apoyo a las víctimas.

Otros recursos

- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Quality Standards for Hate Crime Victim Support*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/485273_1.pdf
- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Guidance on Individual Needs Assessments of Hate Crime Victims*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/489782_o.pdf
- ▶ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2021). *Compendium | Practices on Structural Frameworks for Individual Needs Assessment (INA) of Hate Crime Victims and Referrals*. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/a/505981.pdf>
- ▶ Kees, S.-J., Iganski, P., Kusche, R., Świder, M., & Chahal, K. (2016). *Hate Crime Victim Support in Europe | A Practical Guide*. RAA Sachsen (Saxony) - Counselling Services for Victims of Hate Crimes. https://www.equalrightstrust.org/sites/default/files/ertdocs/2016_RAA_Saxony-Hate_Crime_Victim_Support_2016_Vers.final_.pdf

www.equalrightstrust.org/sites/default/files/ertdocs/2016_RAA_Saxony-Hate_Crime_Victim_Support_2016_Vers.final_.pdf

- ▶ EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance. (2017). *Ensuring justice, protection, and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles*. https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874

Descripción del problema

Como postula el artículo 8 (“Inicio de la investigación o del enjuiciamiento”) de la Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia, “*cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para garantizar que las investigaciones o el enjuiciamiento [de delitos racistas y xenófobos] no dependan de una denuncia o acusación formulada por una víctima de la conducta, al menos en los casos más graves en que la conducta se haya cometido en su territorio.*”³¹ ¿Cuáles son los retos que pueden surgir cuando -como señala esta Decisión marco- las víctimas “*son ... particularmente vulnerables y reacias a iniciar procedimientos judiciales*”?³²

El informe 2021 publicado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) concluyó que las razones más comunes citadas por las víctimas para no denunciar un delito de odio u otros incidentes motivados por prejuicios se enmarcan en una doble barrera:

- ▶ Problemas sociales más amplios de prejuicios y discriminación estructural.

31 Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, Pub. L. n° 2008/913/JAI, L 328/55 (2008). Art. 8. <https://www.boe.es/doue/2008/328/L00055-00058.pdf>

32 Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, Pub. L. n° 2008/913/JAI, L 328/55 (2008). (11). <https://www.boe.es/doue/2008/328/L00055-00058.pdf>

- ▶ Barreras específicas a la hora de relacionarse con las autoridades policiales y el sistema de justicia penal.³³

Mientras que la primera barrera requiere una acción amplia por parte del Estado y de las organizaciones sociales, las preocupaciones relacionadas con las autoridades policiales y el sistema de justicia penal pueden ser superadas o mitigadas a través de medidas dirigidas y específicas. **El miedo a una nueva victimización por parte de las autoridades se encuentran entre las razones más frecuentemente citadas por las víctimas para no denunciar un delito por odio.** La policía desempeña un papel fundamental en la denuncia, por lo que eliminar las percepciones discriminatorias y contrarrestar activamente las prácticas discriminatorias en la policía es crucial para luchar contra la infradenuncia de los delitos por odio. Abordar la invisibilidad de los delitos por odio y comunicar activamente con datos estadísticos su existencia, aumenta la confianza de las víctimas en el sistema de justicia penal y señala que existe un entorno propicio para la denuncia.³⁴ El miedo a la victimización secundaria y a las represalias puede estar bien fundado, especialmente en el caso de las víctimas que han tenido experiencias negativas con el sistema de justicia penal y/o pertenecen a grupos vulnerables interrelacionados. Estos problemas pueden surgir durante el procedimiento de denuncia, ya que **la intersección de factores de opresión puede ignorarse.** Solo un sistema sensible a la interseccionalidad puede abordar estas complejidades.

Además, las víctimas pueden temer las represalias de los agresores, la estigmatización y el ostracismo dentro de su comunidad. Estos temores

33 European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). Encouraging hate crime reporting: The role of law enforcement and other authorities. p. 30. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/303805>

34 Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, (2012). Art. 1. <https://www.boe.es/doue/2012/315/L00057-00073.pdf>; Véase también: EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Working Group on hate crime recording, data collection and encouraging reporting. (2021). Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime: The role of law enforcement and relevant authorities. https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=75196

están estrechamente relacionados con la **preocupación por la intimidad y la seguridad**, y es necesario desarrollar un marco jurídico con garantías y un sistema que disipe estas preocupaciones.

La concienciación jurídica sobre los delitos motivados por el odio y los derechos de las víctimas está correlacionada con la disposición de las víctimas a denunciar los incidentes motivados por prejuicios. Si las víctimas no reconocen sus experiencias como delitos por odio o no son conscientes del apoyo disponible, pueden rechazar las soluciones institucionalizadas.

Además, la accesibilidad y la naturaleza incómoda y burocrática de la denuncia también pueden constituir una barrera para las víctimas: en la encuesta de la FRA, muchas víctimas indicaron estas razones para no denunciar su experiencia. Los mecanismos de denuncia de los delitos por odio pueden ser complejos, por lo que las víctimas pueden enfrentarse a dificultades antes y durante la denuncia de los delitos por odio. Estas dificultades incluyen la falta de conocimiento de los mecanismos y del apoyo disponible, la dificultad para moverse por dichos mecanismos y el uso del lenguaje jurídico o del idioma del país de residencia, así como los largos y lentos procedimientos burocráticos.

Al tiempo que se reconocen los retos y barreras en la denuncia de los delitos por odio, debe subrayarse que la denuncia es crucial por diferentes razones: denunciar los delitos por odio es indispensable para poner en marcha el sistema de justicia penal, para que los agresores rindan cuentas y, en última instancia, para que se haga justicia a las víctimas. La denuncia permite a las víctimas tener acceso a servicios de apoyo para hacer frente a las consecuencias de ser víctimas de delitos de odio, aunque la denuncia no debe ser una condición previa para acceder a dichos servicios de apoyo. Si se recogen sistemáticamente datos precisos sobre incidentes motivados por el odio, se podrán desarrollar **políticas basadas en hechos, adecuadas y específicas** sobre prevención y lucha contra los delitos de odio. Una denuncia eficaz también puede contribuir, a nivel comunitario y nacional, a una mejor comprensión de los delitos motivados por el odio, sensibilizar

sobre este problema e impulsar la solidaridad social.

Como destaca el informe de la FRA, hay que tener en cuenta una perspectiva interseccional para comprender mejor los problemas relacionados con la denuncia, como la infradenuncia o la negativa a denunciar: *“Comprender las experiencias interseccionales y los delitos de odio y acoso multi-prejuicio es necesario para diseñar medidas efectivas que aborden la infradenuncia y otras medidas para contrarrestar los delitos de odio”*.³⁵

Liderar las buenas prácticas

La **Plataforma o interfaz alternativa de denuncia de delitos de odio “Pranesk”**³⁶ es una plataforma en línea de seis pasos que facilita la denuncia de delitos de odio en Lituania. Esta plataforma fue impulsada por organizaciones de la sociedad civil para crear una plataforma de fácil acceso para que las víctimas de delitos de odio/incitación al odio o los testigos de tales sucesos puedan denunciar tales delitos a las organizaciones sociales o a la policía y recibir ayuda. La plataforma en línea está gestionada por el Centro Lituano de Derechos Humanos en colaboración con tres ONG:

1. La Fundación Europea de Derechos Humanos,³⁷ que ofrece asistencia jurídica gratuita en todos los casos de incitación al odio o delitos motivados por el odio, y ayuda a preparar las alegaciones, acompaña a las víctimas durante la instrucción y las asiste durante el juicio.
2. La Asociación Nacional LGBT LGL³⁸, que ofrece asistencia jurídica gratuita a las víctimas LGBTIQ de delitos motivados por el odio.
3. La Cruz Roja³⁹, que ofrece asistencia jurídica gratuita a extranjeros

35 European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). Encouraging hate crime reporting: The role of law enforcement and other authorities. p. 22. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/303805>

36 Report on hate crimes. Mano Teisés Pranesk. <https://manoteises.lt/pranesk/en/>.

37 Europos Žmogaus Teisių Fondas (EFHR). <https://lt.efhr.eu/>.

38 LGL - Nacionalinė LGBT teisių organizacija. <https://www.lgl.lt/>.

39 Teisinė pagalba. Cruz Roja Lituana. <https://redcross.lt/veiklos/prieglobscio-ir-migracijos-programa/teisine-pagalba/>.

procedentes de países no comunitarios que hayan sido víctimas de delitos de odio.

El objetivo de Pranesk es ofrecer apoyo legal a las víctimas y ayudar a reducir la infradenuncia de delitos de odio en Lituania. Además, pretende fomentar la denuncia de los delitos de odio ofreciendo una plataforma alternativa de denuncia a las víctimas de este tipo de delitos. La plataforma de denuncia está disponible en cuatro idiomas: lituano, inglés, ruso y polaco. La plataforma está totalmente gestionada por ONG, mientras que la policía lituana es un socio oficial de esta iniciativa.

El proceso de denuncia es el siguiente: la persona denunciante proporciona información sobre sí misma, las circunstancias del delito cometido, si desea denunciarlo a la policía y si necesita apoyo, y permite a los operadores de la plataforma de denuncia proceder con la información proporcionada. Dado que el remitente tiene plena discreción sobre cómo proceder, la denuncia puede ser remitida a las autoridades policiales o a las ONG antes mencionadas, que pueden proporcionar asistencia jurídica y apoyo psicológico y emocional, o no ser remitida en absoluto, sino conservada como datos por el Centro Lituano de Derechos Humanos.⁴⁰ Este tipo de información contribuye -de forma anónima- a mejorar y hacer más precisas las estadísticas sobre delitos por odio a nivel nacional. Además, recurrir a métodos alternativos de denuncia puede ser una herramienta eficaz para contrarrestar infradenuncia por delitos de odio.

La plataforma también proporciona definiciones básicas, como el concepto de delito de odio, la diferencia entre delito de odio y discurso de odio, y los pasos del procedimiento de denuncia de un delito de odio. Reflejando la perspectiva interseccional y centrada en la víctima presente en este proyecto, el sitio web permite a la persona denunciante seleccionar múltiples indicadores de prejuicio y recibir información específica a su situación.

⁴⁰ Lithuanian Human Rights Center. (March 26, 2019). <https://www.zmogausteisiugidas.lt/>

Buenas prácticas similares

Una buena práctica similar en Grecia es la **Red de Registro de la Violencia Racista (RVRN)**.⁴¹ La RVRN se creó en 2011 con dos objetivos principales: hacer frente a la ausencia de un sistema oficial y eficaz para documentar los incidentes de violencia motivada por el odio o los prejuicios, y fomentar la colaboración entre las entidades que documentan de forma independiente los incidentes de este tipo en los que se ven implicadas personas que acuden a sus servicios. En relación con esto, la **Línea de Ayuda de la Policía Helénica contra la Violencia Racista (11414)** es la línea telefónica dedicada a la denuncia de delitos motivados por prejuicios. Se trata de una línea telefónica abierta las 24 horas que garantiza el anonimato de las víctimas y la confidencialidad de la comunicación. En Italia, la mencionada **Gay Help Line** funciona en todo el territorio. Estas líneas telefónicas pueden considerarse más bien herramientas de apoyo a las víctimas. No obstante, pueden contribuir directa o indirectamente a la denuncia o a la recopilación de información más precisa sobre los delitos motivados por el odio. La Sociedad Háttér gestiona la plataforma **¡Denuncia la homofobia!** en la que se pueden denunciar casos de delitos de odio, incitación al odio y discriminación. Las personas usuarias pueden permanecer en el anonimato o facilitar información de contacto, y decidir si quieren que sus historias se publiquen y/o recibir ayuda. Las historias escogidas para su publicación se comparten en el sitio web una vez editadas, y se utilizan en la comunicación para seguir promoviendo la interfaz de denuncia y sensibilizar sobre las dificultades a las que se enfrentan las personas LGBTQI en su vida cotidiana.

⁴¹ Racist Violence Recording Network. ΕΕΔΑ - Εθνική Επιτροπή Για Τα Δικαιώματα Του Ανθρώπου. <https://www.nchr.gr/en/racist-violence-recording-network.html> - véase también el capítulo sobre Documentación.

Consejos y recomendaciones

- ▶ Establecer una cooperación intersectorial entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades de justicia penal para fomentar la denuncia de los delitos motivados por el odio.
- ▶ Proporcionar canales de información múltiples o alternativos y fáciles de usar.
- ▶ Tener en cuenta la perspectiva interseccional y las identidades, reconocer los delitos de odio multi-prejuicios y adaptar a ellos los canales y el procedimiento de denuncia.
- ▶ Promover la información en múltiples plataformas para llegar a un público más amplio.
- ▶ Ofrecer canales de información accesibles que se adapten a las necesidades de una amplia gama de víctimas (por ejemplo, uso de varios idiomas, de colores de alto contraste, de texto alternativo, subtítulos y transcripciones de imágenes y vídeos).

Otros recursos

- ▶ EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Working Group on hate crime recording, data collection and encouraging reporting. (2021). *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime: The role of law enforcement and relevant authorities*. https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=75196
- ▶ European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). *Encouraging hate crime reporting: The role of law enforcement and other authorities*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/303805>
- ▶ Pezzella, F. S., Fetzer, M. D., & Keller, T. (2019). The Dark Figure of Hate Crime Underreporting. *American Behavioral Scientist*, 000276421882384. <https://doi.org/10.1177/0002764218823844>

Protocolo de investigación y enjuiciamiento

Descripción del problema

Adoptar una legislación que reconozca los delitos por odio en todas sus variables es solo el primer paso hacia una respuesta eficaz a este tipo de delitos. Las disposiciones del derecho penal suelen ser muy abstractas y los **organismos encargados de hacer cumplir la ley y la justicia penal podrían necesitar orientación** sobre cómo interpretar determinados aspectos de la ley. Además, aunque la definición de delito por odio sea clara, su identificación y demostración pueden resultar difíciles, ya que ello implica evaluar el estado mental interno (la motivación) del autor. Esta es la razón por la que se desarrolló la noción de indicadores de prejuicios como herramienta heurística para ayudar a la identificación de los delitos de odio y para guiar los procedimientos de investigación. La victimización secundaria es un problema en muchos procedimientos penales, aunque debido a la naturaleza sensible del delito y a la posición social desfavorecida de la mayoría de las víctimas, es especialmente común en los procedimientos por delitos de odio. Por ello, los y las profesionales de las fuerzas de seguridad y de la justicia penal necesitan orientación sobre cómo **evitar la victimización secundaria y garantizar un trato sensible y respetuoso a las víctimas**.

Los **protocolos de investigación y enjuiciamiento** son reglamentos adoptados y publicados oficialmente por los organismos públicos pertinentes. Ofrecen orientación práctica a los cuerpos y fuerzas de seguridad y a los órganos de justicia penal sobre cómo llevar a cabo las tareas que les encomienda la ley. Asimismo, establecen procedimientos normalizados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y las mejores prácticas en el funcionamiento cotidiano de estos organismos. Además de ofrecer orientación a los y las profesionales, también sirven de referencia para evaluar la gestión de casos concretos y pueden servir de base para la formación profesional.

Los protocolos de investigación y enjuiciamiento pueden adoptarse incluso en países que no reconocen los delitos de odio como un tipo específico de delito en su legislación penal. Los delitos de odio son siempre delitos penales y, por tanto, requieren investigación, enjuiciamiento y sanción con independencia de que la ley prescriba una sanción mayor para los delitos motivados por prejuicios en general, o para los delitos cometidos contra el grupo específico de víctimas en particular. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictaminó que las autoridades tienen el deber de investigar y tener en cuenta durante la sentencia la motivación de un delito, incluso si no existe una disposición *sui generis* sobre delitos de odio o si la motivación no está reconocida como circunstancia agravante⁴². Los protocolos de investigación y enjuiciamiento también pueden incluir un reconocimiento explícito de los delitos de odio interseccionales o por motivos múltiples. Tales protocolos pueden, por tanto, ayudar a **llenar los vacíos legislativos** y poner la ley y la práctica en consonancia con la sentencia del TEDH.

⁴² *Caso Angelova e Iliev contra Bulgaria (Solicitud nº 55523/00), (2007). par. 115-117.* <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-81906>

Liderar las buenas prácticas

En julio de 2019, el jefe de la policía húngara emitió la **Instrucción ORFK nº 30/2019. (VII. 18.)** sobre las responsabilidades policiales en relación con los delitos de odio. La instrucción contiene una definición clara de delito de odio basada en la definición de la OIDDH de la OSCE, pero también incluye referencias a los delitos específicos del Código Penal húngaro. El documento exige que se establezca la posible motivación en todos los delitos, una lista de indicadores para cada motivación, el registro de todos los indicadores en el expediente del caso, el deber de informar internamente de todos los delitos de odio al centro de control de mando y al coordinador nacional de delitos de odio, así como el deber de monitorear todos los incidentes de odio, incluso aquellos que no alcanzan el umbral criminal. La instrucción aclara que se pueden procesar categorías especiales de datos personales (se pueden plantear preguntas directas y registrar las respuestas) si es necesario para la investigación. La instrucción también permite la configuración de un organismo especializado dentro de la policía: una red de delitos de odio (*szakvonal*) que consta de un coordinador nacional de delitos de odio, miembros de la red a nivel de condado y mentores locales. Asimismo, se establece la obligación de impartir formación sobre delitos de odio anualmente a todos los policías uniformados e investigadores criminales.

La instrucción también contiene orientaciones específicas sobre cómo interactuar con las víctimas para minimizar la victimización secundaria y mejorar la cooperación de la víctima. Prescribe que “el agente de policía se comunicará con la víctima de forma calmada, objetiva y -dentro de los límites de la comunicación profesional- comprensiva. El agente de policía no mostrará juicios personales hacia el comportamiento, la cultura, el origen o la comunidad de la víctima, y se abstendrá de utilizar palabras y frases estereotipadas o prejuiciosas, y de culpar a la víctima”. Los agentes de policía deben proporcionar información suficiente a la víctima sobre el curso que se espera que siga la actuación policial y las formas de ponerse en contacto con la policía, así como sobre los servicios de apoyo a las víctimas

que prestan tanto los organismos públicos como las organizaciones de la sociedad civil. La instrucción destaca que los agentes de policía examinarán con mayor atención la necesidad de la víctima de recibir un trato especial. En cuanto a los datos personales, la instrucción aclara que las características personales reales o percibidas solo se registrarán en la medida necesaria para el procedimiento, y de forma que se respete la dignidad, las necesidades y la sensibilidad de la víctima.

La instrucción reconoce la dimensión comunitaria de los delitos de odio, y prescribe que, en caso de sospecha de un delito de odio, “se comunicará a los grupos sociales que comparten la característica de la víctima contra la que atenta el agresor, el mensaje de que todos los delitos de odio serán investigados a fondo”. Si se han producido incidentes similares en la localidad contra la víctima o contra miembros de grupos que comparten las características de la víctima, los agentes de policía los registrarán en el expediente del caso, y harán llamamientos a los testigos centrándose especialmente en la comunidad de la víctima.

La adopción del protocolo policial fue impulsada tras casi 10 años de trabajo de defensa de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente el Grupo de Trabajo contra los Delitos de Odio (WGAHC),⁴³ una coalición de ONG y académicos. Los argumentos más comunes en contra de la adopción de dicho protocolo fueron que (1) no se necesitan conocimientos, habilidades o procedimientos especiales para los delitos de odio, sino que deben investigarse como cualquier otro delito; (2) la policía no puede crear un protocolo para todos los tipos de delitos; y (3) las investigaciones no pueden estandarizarse, ya que los agentes de policía necesitan autonomía para decidir la mejor forma de proceder. Las ONG publicaron informes sobre los fallos sistémicos de los cuerpos de seguridad a la hora de aplicar la legislación, además de llamar la atención sobre las buenas prácticas internacionales con este tipo de protocolos para rebatir estos argumentos. Un punto de inflexión se produjo en 2016, cuando el Gobierno aceptó una recomendación para desarrollar un protocolo de este tipo. En 2017, la Policía confirmó que, efectivamente, estaba trabajando en dicho protocolo. El

⁴³ Véase también el capítulo sobre cooperación intersectorial.

documento se desarrolló de forma colaborativa: el WGAHC elaboró una lista de cuestiones que debían incluirse, y el texto final fue redactado por la policía y adoptado en 2019.

Buenas prácticas similares

Existen protocolos y directrices similares en otros países. En Lituania, por ejemplo, la Fiscalía General emitió **Recomendaciones metodológicas sobre la investigación previa al juicio en relación con los delitos de odio** y la incitación al odio, cuya versión más reciente entró en vigor en abril de 2020. En 2015, el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Cataluña publicó un **Manual práctico para la investigación y persecución de los delitos de odio y discriminación**. En 2016, el Departamento de Interior catalán adoptó un **Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante delitos de odio y conductas contrarias a las normas legales sobre discriminación**.

Consejos y recomendaciones

- ▶ Adoptar protocolos de investigación y enjuiciamiento para mejorar la aplicación de la legislación y combatir las lagunas legislativas.
- ▶ Incluir una definición exhaustiva y fácil de entender de los delitos motivados por el odio.
- ▶ Incluir una lista de indicadores sobre las motivaciones del delito, así como el deber de registrar dichos indicadores en el expediente del caso.
- ▶ Utilizar un lenguaje que permita reconocer la motivación o motivaciones del delito.
- ▶ Incluir orientaciones prácticas sobre cómo evitar la victimización secundaria y garantizar un trato sensible y respetuoso de las víctimas.
- ▶ Implicar a las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y evaluación de dichos protocolos.

Otros recursos

- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Guidance on Sensitive and Respectful Treatment of Hate Crime Victims in the Criminal Justice System*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/499513.pdf>
- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/124532.pdf>
- ▶ *Investigation of Hate Crimes**. International Association of Chiefs of Police (IACP). <https://www.theiacp.org/resources/policy-center-resource/hate-crimes>

Formación de profesionales

Descripción del problema

Disponer de una buena legislación e incluso de protocolos de investigación y enjuiciamiento no garantiza la correcta aplicación de la legislación o la evitación de la victimización secundaria si los y las profesionales que supuestamente los aplican no los conocen o no saben cómo aplicarlos. No basta con disponer de una legislación nacional adecuada en materia de delitos de odio, sino que es necesario garantizar su aplicación efectiva mediante una formación exhaustiva de los miembros de las fuerzas del orden y de las autoridades de justicia penal.⁴⁴

En general, la formación básica de los y las profesionales del sistema policial y penal no aborda adecuadamente la especificidad de los delitos por odio y las necesidades específicas de las víctimas. Los currículos de formación básica y continua no preparan a los y las profesionales de la justicia penal para investigar eficazmente los delitos de odio, y para trabajar en colaboración con el fin de garantizar que los incidentes motivados por prejuicios sean investigados y perseguidos, y que los autores sean condenados de acuerdo con la ley sobre delitos de odio. Dada la naturaleza específica de los delitos por odio, los miembros del sistema de justicia penal, y la policía en particular, deben poseer los conocimientos y habilidades necesarios para tratar y ayudar

44 EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Working Group on hate crime training and capacity building for national law enforcement. (2021). Mapping Hate Crime Training For Law Enforcement And Criminal Justice Authorities in the European Union. pp. 9-10 https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/wg_hate_crime_training_report_mapping_national_activities.pdf

a las víctimas de delitos por odio de una manera sensible y respetuosa.⁴⁵ Ser consciente de los propios prejuicios y comprender cómo estos prejuicios afectan a su trabajo y al apoyo que prestan a las víctimas de delitos por odio garantiza que se acerquen y traten a las víctimas y testigos con empatía y la máxima sensibilidad, minimizando así la victimización secundaria y evitando un mayor trauma.

Los programas de formación deben estar respaldados por planes de acción y estrategias nacionales que establezcan los objetivos. En este sentido, la formación se corresponderá con los métodos utilizados en la lucha contra los delitos motivados por el odio. Un enfoque multidisciplinar y a varios niveles también refuerza la coordinación y la cooperación entre las autoridades pertinentes (es decir, la policía, la fiscalía, el poder judicial, así como el sistema de apoyo a las víctimas).⁴⁶

La falta de conocimiento o comprensión por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley o de la justicia penal es la fuente de varios problemas abordados en este manual, tales como la infraclasificación de los delitos, la infradenuncia, la falta de investigación y enjuiciamiento de incidentes motivados por el odio, la desatención de las necesidades específicas de las víctimas, el reconocimiento indebido del impacto de un delito de odio en la comunidad, el trato inadecuado hacia las víctimas o testigos, por nombrar solo algunos.⁴⁷ Estas deficiencias del sistema de justicia penal deberían abordarse lo antes posible, mediante programas de formación adaptados y completos que se basen en la evaluación de las necesidades,

45 Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). Sensitive and Respectful Treatment of Hate Crime Victims: Training Course for Criminal Justice Professionals. p. 23. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/0/512437.pdf>

46 EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance. (2017). Hate Crime Training for Law Enforcement and Criminal Justice Authorities: 10 Key Guiding Principles. p. 6. https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/hlg_conclusions_paper_hate_crime_training_final_rev_43050.pdf

47 Bayer, J., & Bárd, P. (2020). La incitación al odio y los delitos motivados por el odio en la UE y la evaluación de los enfoques de regulación de los contenidos en línea. Departamento de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Dirección General de Políticas Internas. pp. 101-105. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655135/IPOL_STU\(2020\)655135_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655135/IPOL_STU(2020)655135_EN.pdf)

se impartan con la metodología más adecuada, transmitan contenidos de calidad y sean objeto de seguimiento periódico. Las actividades de formación deberían ser periódicas, es decir, que no se limiten a la formación básica y a programas puntuales de formación continua. No solo los miembros del sistema de justicia penal necesitan o se benefician de la formación en materia de delitos de odio, sino también los y las profesionales de la abogacía y las personas que trabajan con los servicios de apoyo a las víctimas.

Liderar las buenas prácticas

El **Observatorio para la Seguridad contra los Actos de Discriminación (OSCAD)**⁴⁸ es un organismo público italiano interinstitucional, creado en septiembre de 2010 por decreto de la Jefatura de Policía. El objetivo del OSCAD es sistematizar y dar un mayor impulso a las actividades llevadas a cabo por la Policía Nacional Italiana y los Carabinieri en el ámbito de la prevención y la lucha contra los delitos motivados por el odio.

Los principales objetivos de OSCAD son los siguientes:

- ▶ Prevenir y combatir los delitos motivados por el odio, la incitación al odio y todas las formas de discriminación.
- ▶ Facilitar la presentación de denuncias por delitos de odio para combatir eficazmente el fenómeno de la infradenuncia, aumentando así su visibilidad.
- ▶ Realizar un seguimiento, también mediante un análisis en profundidad de fuentes abiertas.
- ▶ Sugerir intervenciones adecuadas, supervisar la evolución de las denuncias y asesorar a los organismos policiales.
- ▶ Sensibilizar, formar y actualizar constantemente las competencias del funcionariado encargado de la aplicación de la ley para combatir el fenómeno de la infraclasificación.
- ▶ Aumentar la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y con el organismo nacional italiano para la igualdad.

48 Observatorio para la seguridad contra los actos de discriminación-OSCAD. Polizia di Stato. <https://www.poliziadistato.it/articolo/25241>

Cualquier actividad del OSCAD (formación, campañas de comunicación, memorando de entendimiento, cooperación con las ONG, etc.) debe ser aprobada por la Jefatura de Policía y la Dirección General de Seguridad Pública tras recibir información detallada sobre la actividad de la Dirección General Adjunta de Seguridad Pública - Dirección de la Policía Criminal.

La formación es una prioridad para el OSCA, siendo una herramienta para sensibilizar al personal policial y mejorar sus esfuerzos en la prevención y lucha contra la discriminación y los delitos motivados por el odio. Los temas de los seminarios de formación e información incluyen la elaboración de perfiles étnicos, la incitación al odio en los medios sociales, los derechos humanos en la ley y en la práctica; los delitos motivados por el odio de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales, las cuestiones relacionadas con las personas gitanas, el desarrollo de capacidades entre las fuerzas del orden y cómo tratar a las víctimas más vulnerables.⁴⁹

Como muchas otras iniciativas similares, el OSCAD también se enfrenta a varios obstáculos y retos, como mantener el compromiso del gobierno, la policía y todas las partes implicadas, las dificultades para recopilar datos de buena calidad sobre delitos motivados por el odio con el fin de definir intervenciones y estrategias específicas, y conseguir los recursos financieros, y humanos necesarios.

Buenas prácticas similares

No es fácil encontrar enfoques sistemáticos para la formación sobre delitos de odio como el que ofrece el OSCAD, pero existen otras buenas prácticas que se están aplicando en Europa. El **Servicio de Atención Integral al colectivo LGBTI de Cataluña (SAI)**⁵⁰ atiende a personas que sufren,

49 *Práctica prometedora: Observatory for Security against Acts of Discrimination OSCAD. (August 19, 2021). European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/sl/promising-practices/observatory-security-against-acts-discrimination-oscad-o>*

50 *Xarxa SAI. Departament d'Igualtat y Feminismes. Generalitat de Catalunya. <http://igualtat.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/lgbti/xarxa-sai>*

han sufrido o están en riesgo de sufrir discriminación o violencia por motivos de orientación sexual, identidad de género o expresión de género. Este servicio asiste tanto a las personas LGBTIQ y su entorno, como a los profesionales que trabajan en temas relacionados. Entre otras muchas actividades, el SAI ofrece formación sobre derechos y diversidad LGBTIQ para organismos públicos.

La **Red de violencia racista**⁵¹ es una iniciativa griega que presta servicios médicos, sociales y jurídicos al tiempo que mantiene un contacto directo con las víctimas de la violencia racista y de otros ataques violentos motivados por el odio o los prejuicios. Su objetivo es registrar sistemáticamente los actos de violencia motivada por prejuicios, pero también impartir formación sobre delitos de odio a las autoridades públicas y a las organizaciones de la sociedad civil sobre cuestiones relacionadas con la identificación, el registro y la lucha contra los delitos de odio.

Consejos y recomendaciones

- ▶ Incluir la formación sobre delitos de odio en los planes de estudios básicos y de perfeccionamiento de los y las profesionales de la justicia penal.
- ▶ Utilizar los materiales de formación existentes y las oportunidades de aprendizaje en línea, así como diseñar una formación específicamente adaptada a los grupos destinatarios.
- ▶ Utilizar actividades de aprendizaje basadas en la práctica en la formación sobre delitos motivados por el odio.
- ▶ Financiar adecuadamente las actividades de formación, incluida la remuneración de las y los expertos que actúen como educadores.
- ▶ Garantizar que los y las participantes reciban créditos de formación complementaria y/o un certificado al finalizar la formación.

51 *Racist Violence Recording Network.. ΕΕΔΑ - Εθνική Επιτροπή Για Τα Δικαιώματα Του Ανθρώπου. <https://www.nchr.gr/en/racist-violence-recording-network.html>. Para más detalles, consulta el capítulo sobre documentación.*

Otros recursos

- ▶ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). *Sensitive and Respectful Treatment of Hate Crime Victims: Training Course for Criminal Justice Professionals*. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/0/512437.pdf>
- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Manual on Joint Hate Crime Training for Police and Prosecutors*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/402296.pdf>
- ▶ European Commission, & EU Agency for Law Enforcement Training (CEPOL). (2023). *Strategic approaches to embedding hate crime and hate speech training in national training programmes for law enforcement: A compass*. https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/strategic_approaches_hct-hst_le.pdf
- ▶ EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance. (2017). *Hate Crime Training for Law Enforcement and Criminal Justice Authorities: 10 Key Guiding Principles*. https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/hlg_conclusions_paper_hate_crime_training_final_rev_43050.pdf
- ▶ EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Working Group on hate crime training and capacity building for national law enforcement. (2021). *Mapping Hate Crime Training For Law Enforcement And Criminal Justice Authorities in the European Union*. https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/wg_hate_crime_training_report_mapping_national_activities.pdf

Especialización profesional

Descripción del problema

Como ya se ha comentado anteriormente, **las víctimas de delitos por odio tienen necesidades especiales** y diferentes en comparación con las víctimas de otros delitos. También se subraya a menudo que, sin las capacidades esenciales para identificar, investigar y perseguir los delitos de odio, no se podrá hacer justicia a las víctimas, y las comunidades afectadas por delitos de odio no tendrán confianza en el sistema de justicia penal. Solo una aplicación precisa, justa y transparente de las leyes sobre delitos motivados por el odio puede garantizar que éstos no queden sin denunciar y que sus autores no queden impunes. La existencia de personal especializado en delitos de odio y en las necesidades de las víctimas de delitos de odio es esencial para dar una respuesta institucional adecuada a los delitos motivados por prejuicios.

La **falta de especialización en delitos de odio dentro del sistema de justicia penal y de los servicios de apoyo** ofrecidos a las víctimas se correlaciona con la infradenuncia, la mala gestión, la infraclasificación de los casos y la victimización secundaria de las víctimas, lo que en última instancia erosiona la confianza de las víctimas en que los procedimientos oficiales puedan ofrecer algún remedio o justicia efectivos. Algunas organizaciones como, por ejemplo, la policía o la fiscalía, son expansivas y cuentan con innumerables departamentos y profesionales. Sin unidades especializadas dentro de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos motivados por el

odio pueden ser difíciles, lo que puede dar lugar a respuestas inadecuadas, dejando a las comunidades vulnerabilizadas sin protección ante a una mayor victimización.

Sin una especialización profesional en delitos de odio en el sistema judicial, es posible que no se reconozca la motivación de odio de los autores, lo que refuerza la percepción de que los delitos de odio no se sancionan y que los autores solo se enfrentan a sanciones sin considerar la motivación del delito. Este mensaje socava todos los esfuerzos realizados para contrarrestar los delitos por odio y disuade a las víctimas de denunciar los incidentes motivados por el odio. La necesidad y la expectativa de contar con personal y/o unidades especializadas en delitos motivados por el odio no se limita a los órganos del sistema judicial. El personal de los servicios de apoyo a las víctimas (tanto estatales como los gestionados por organizaciones de la sociedad civil) debe poseer las mismas competencias. Lo ideal sería que las unidades especializadas dentro y fuera del sistema de justicia penal colaboraran, tanto vertical como horizontalmente. En resumen, sin especialización en delitos de odio, resulta difícil identificar, documentar y responder con precisión a los incidentes motivados por prejuicios, lo que da lugar a una infradeclaración y a una posible clasificación errónea o insuficiente de los delitos.

Liderar las buenas prácticas

Desde 2013, cada provincia española cuenta con un fiscal especial en ejercicio cuya principal responsabilidad es dar respuesta a los delitos que atentan contra los principios de igualdad y no discriminación, formando la **Red de Fiscales de Protección Penal de la Igualdad y contra la Discriminación**.⁵² Estos fiscales especializados están bajo la coordinación del Fiscal General de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado. Esta figura se creó en 2011 como respuesta a la

⁵² *Delitos de odio y discriminación. Ministerio Fiscal.* <https://www.fiscal.es/-/delitos-de-odio-y-discriminacion>

necesidad de abordar institucionalmente el problema de la discriminación y la desprotección de las víctimas. La red opera con el objetivo de ofrecer una respuesta coordinada y estandarizada a los delitos basados en el odio y la discriminación. El Fiscal General sobre Delitos de Odio y Discriminación tiene las siguientes responsabilidades:

- ▶ Coordinar la Red de Fiscales para la Protección Penal de la Igualdad y contra la Discriminación.
- ▶ Garantizar la identificación de los delitos motivados por el odio.
- ▶ Seguir los procedimientos incoados o tramitados por delitos de odio
- ▶ Velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por España en los tratados internacionales y los establecidos en las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional, así como las normas derivadas de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- ▶ Mantener la relación con otras instituciones y autoridades.

A pesar de contar con fiscales especializados, el sistema judicial español sigue enfrentándose a varios retos cuando se trata de delitos de odio. Uno de ellos es que la gran mayoría de los casos de delitos de odio siguen sin denunciarse. En otros casos, en los que se ha iniciado el procedimiento, a pesar de la participación o intervención de un fiscal especializado, sigue siendo difícil probar las motivaciones de odio durante el juicio. Los jueces son reacios a considerar el odio como circunstancia agravante. Además, muchos delitos motivados por el odio ni siquiera llegan a la fase de juicio y quedan sin resolver porque no se puede identificar al autor.

Según las experiencias recogidas, la red tiene un impacto significativo en los procesos penales. El nombramiento de fiscales especializados en delitos de odio y discriminación permite un tratamiento especial y experto de las particularidades y especificidades de los delitos motivados por prejuicios. Profesionales cualificados, con las habilidades y competencias necesarias pueden abordar la investigación y persecución de este tipo de delitos de forma más eficiente. La Red de Fiscales para la Protección Penal de la Igualdad y contra la Discriminación facilita el desarrollo de criterios

unificados, así como la actuación coordinada en relación con la persecución de los delitos de odio.

Buenas prácticas similares

Los **Servicios Policiales Helénicos contra la Violencia Racista**⁵³ que operan en Grecia son otra iniciativa pública específica contra los delitos de odio. En 2012, se crearon en toda Grecia dos departamentos y sesenta y ocho oficinas para hacer frente a la violencia racial. El objetivo de su creación era combatir eficazmente la violencia por motivos racistas. Los Departamentos y las Oficinas cuentan con más de doscientos funcionarios especializados de la policía helénica. Entre otras cosas, los Servicios se encargan de intervenir de oficio o a raíz de las denuncias o acusaciones en la investigación y persecución de todo tipo de incitación, preparación y perpetración de actividades o acciones que puedan incitar a la discriminación racial, al odio o a la violencia contra personas o grupos. También recopilan y procesan información y datos sobre la perpetración o la preparación de delitos con características raciales, mantienen bajo vigilancia los lugares y las zonas donde existe un mayor peligro de que se produzcan ataques raciales, e informan a las víctimas o a los denunciantes de sus derechos, llevando un registro especial de incidentes racistas.

SOS Racisme⁵⁴ de Catalunya (España) tiene como objetivo proporcionar apoyo especializado a las víctimas del racismo y trabaja en la identificación de nuevas acciones dirigidas a restaurar el daño sufrido por las víctimas del racismo, y aboga por el reconocimiento efectivo de sus derechos. La **Fundación Secretariado Gitano de España** (FSG)⁵⁵ trabaja por la promoción integral de los derechos de la población gitana desde un enfoque

53 *En general* | Ελληνική Αστυνομία. Ministerio de Protección Ciudadana de la Policía Helénica. <https://www.astynomia.gr/hellenic-police-services-against-racist-violence/in-general/?lang=en>

54 *Qui som. SOS Racisme*. Obtenido el 8 de noviembre de 2023, del sitio Web: <https://sosracisme.org/que-es-sos-racism/> Para más detalles, véase el capítulo sobre apoyo a las víctimas.

55 *Fundación Secretariado Gitano*. <https://www.gitanos.org/> . Para más detalles, véase el capítulo sobre apoyo a las víctimas.

multidisciplinar. Entre sus áreas de intervención, la FSG cuenta con el Área de Igualdad de Trato, cuyo principal objetivo es hacer frente a la discriminación y los delitos de odio contra las personas gitanas, mediante el registro y vigilancia de estos actos, asiste a las víctimas, la sensibilización sobre los derechos de la comunidad gitana y las actividades de formación para profesionales de la seguridad y la justicia.

Consejos y recomendaciones

- ▶ Crear unidades especializadas en delitos de odio dentro del sistema de justicia penal y en los servicios de apoyo a las víctimas.
- ▶ Proporcionar formación especializada a los profesionales de la justicia penal en materia de delitos motivados por el odio.
- ▶ Comprometerse con las comunidades afectadas para generar confianza en el sistema de justicia penal y en los servicios de apoyo ofrecidos a las víctimas.
- ▶ Mantener al día a otros profesionales y colegas sobre los delitos motivados por el odio, mantener el tema en la agenda.

Otros recursos

- ▶ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). *Quality Specialist Support Services for Hate Crime Victims: Training Course*. <https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/515240.pdf>
- ▶ Pakouta, A. & Forsyth, A. (2020). LGBT Liaison Officer's Manual of Guidance. *Metropolitan Police*. <https://lgbt.police.uk/wp-content/uploads/2020/04/Liaison-Officer-Manual.pdf>

Cooperación intersectorial

Descripción del problema

Para prevenir y responder eficazmente a los delitos motivados por el odio, se requiere una amplia **cooperación intersectorial en la que participen tanto el Estado como los agentes de la sociedad civil**. No existe un único organismo que pueda llevar a cabo todas las tareas necesarias para contrarrestar los delitos por odio y apoyar a las víctimas. Una respuesta gubernamental integral a los delitos por odio requiere un sólido compromiso de las organizaciones sociales, las y los legisladores, planificadores y ejecutores de políticas y profesionales en la prevención y apoyo a las víctimas.

Para garantizar una cooperación intersectorial viable entre las diversas partes implicadas en la lucha contra los delitos motivados por el odio es esencial **formalizar la colaboración**, preferiblemente en la legislación o en la política. Estos foros estructurados para la cooperación intersectorial conllevan numerosos beneficios, ya que una respuesta integrada tiene la capacidad de superar las deficiencias institucionales de fragmentación en la lucha contra los delitos de odio.⁵⁶ Las formas de cooperación intersectorial entre múltiples partes interesadas deben basarse en una evaluación de las necesidades para garantizar que la colaboración se fundamenta en consideraciones estratégicas y basadas en pruebas. Dicha evaluación de

⁵⁶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Developing Interagency Co-operation Plans to Address Hate Crime: A Methodology*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 8. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/402296.pdf>

necesidades no solo se centra en explorar las causas profundas de los delitos motivados por el odio, sino que también se extiende a la identificación de las deficiencias institucionales y las buenas prácticas.

Además, también debe tener en cuenta lo siguiente:

- ▶ Investigación y datos sobre delitos motivados por el odio en el contexto nacional.
- ▶ Informes de las instituciones nacionales implicadas en la respuesta a los delitos motivados por el odio.
- ▶ La jurisprudencia nacional e internacional pertinente en materia de derechos humanos y las conclusiones de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.
- ▶ Los informes de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el ámbito de los delitos motivados por el odio y el apoyo a las víctimas.
- ▶ Buenas prácticas de otros países.⁵⁷

La evaluación de las necesidades debe ir acompañada de **un mapeo de las partes interesadas pertinentes**. Si bien es indispensable asignar una institución líder que gestione la colaboración intersectorial, es igualmente importante involucrar plenamente a las partes interesadas no estatales que realizan tareas y servicios esenciales en la prevención de los delitos de odio y el apoyo a las víctimas de delitos de odio. Las tareas que puede desempeñar un foro o grupo de cooperación intersectorial son diversas y depende del acuerdo o plan de cooperación en que se centre su funcionamiento.

La cooperación interinstitucional estratégica puede reforzar la prevención de los delitos por odio. Las intervenciones coordinadas que abordan las causas profundas de los delitos por odio sin prejuicios ni estereotipos, combinadas con un sistema de apoyo centrado en las víctimas y un enjuiciamiento eficaz, pueden amplificar los esfuerzos preventivos. Las intervenciones fragmentadas hacen caso omiso de las causas subyacentes de los incidentes motivados por prejuicios, fallan a las víctimas o reducen el impacto preventivo del procesamiento y los procedimientos judiciales.

⁵⁷ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Developing Interagency Co-operation Plans to Address Hate Crime: A Methodology*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 18. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/402296.pdf>

Las medidas preventivas suficientemente adaptables a los contextos locales y aplicadas por todos los agentes pertinentes producen mejores resultados.

La cooperación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, la fiscalía y los tribunales crea oportunidades únicas para racionalizar y unificar la interpretación de la legislación sobre delitos de odio de forma que se evite cualquier apariencia de impunidad. Dicha coordinación garantiza que las autoridades investigadoras tomen las medidas necesarias para fundamentar las acusaciones y que la fiscalía clasifique el delito con precisión; solo una comunicación clara entre estos actores sobre los requisitos probatorios puede garantizar que ningún delito por odio denunciado quede impune. La creación de normas probatorias unificadas y previsibles también ayuda a las organizaciones de la sociedad civil que asisten a las víctimas y fomenta la confianza en el sistema judicial.

La supervisión en todas las fases del procedimiento penal y el análisis estratégico de los datos recogidos permiten además tener un conocimiento actualizado de la naturaleza de los delitos motivados por el odio, de las deficiencias del procedimiento penal o del sistema de apoyo a las víctimas; todo ello es esencial para intervenir a tiempo en el ámbito legislativo, formativo o político.

La colaboración intersectorial, en particular con la participación de las organizaciones sociales que prestan servicios de apoyo a las víctimas, permite crear un canal de comunicación para **integrar las perspectivas de las víctimas** y abordar sus necesidades de forma más directa y precisa.

Liderar las buenas prácticas

En Lituania, el **Grupo de Trabajo para Promover una Respuesta Eficaz a los Delitos y el Discurso de Odio** se creó en 2020 mediante un decreto emitido por el Ministro del Interior.⁵⁸ Esta iniciativa se inició en el contexto del proyecto titulado “Refuerzo de la respuesta a los delitos motivados

⁵⁸ Įsakymas Dėl darbo grupės sudarymo Nr. 1V-162, (2020). <https://www.e-tar.lt/portal/en/legislationAct/de8241d056d611ea931dbf3357b5b1co/qkKxLxzzDA>

por el odio y la incitación al odio en Lituania”, financiado en el marco del Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la Unión Europea (2014-2020). El proyecto fue ejecutado por el Ministerio del Interior, la Fiscalía General y la Oficina del Inspector de Deontología Periodística.

of the project titled “Strengthening the response to hate crimes and hate speech in Lithuania” funded under the European Union’s Rights, Equality and Citizenship Programme (2014-2020). The project was implemented by the Ministry of Interior, the General Prosecutor’s Office and the Office of the Inspector of Journalists’ Ethics.

El Grupo de Trabajo fue el primer intento en Lituania de dar un marco estructurado a la cooperación intersectorial entre los agentes estatales (representantes del Ministerio del Interior, el Ministerio de Seguridad Social y Trabajo, la Fiscalía General, la policía, la Oficina del Inspector de Deontología Periodística, etc.), la sociedad civil y las organizaciones internacionales que trabajan con grupos vulnerables (organizaciones de defensa de los derechos LGBTQI, de los derechos de los discapacitados o de los derechos de los romaníes). Su funcionamiento se financia con cargo al presupuesto del Ministerio del Interior, pero sus miembros no reciben remuneración alguna.

El objetivo del Grupo de Trabajo es abordar los diversos y multidimensionales aspectos relacionados con los delitos motivados por el odio y la incitación al odio. Entre las funciones del Grupo de Trabajo establecidas en el decreto figuran las siguientes:

- ▶ Estudiar y formular propuestas adecuadas para sensibilizar a la opinión pública sobre los delitos de odio y la incitación al odio, fomentar el diálogo con las comunidades vulnerables y estudiar otras cuestiones relacionadas con el aumento de la eficacia en la lucha contra este tipo de delitos.
- ▶ Supervisar la aplicación de las obligaciones internacionales de la República de Lituania en el ámbito de la prevención de los delitos motivados por el odio y la incitación al odio, y preparar propuestas para su correcta aplicación.
- ▶ Evaluar la legislación, así como los planes y proyectos de planes de

acción relacionados con la prevención de los delitos motivados por el odio y la incitación al odio.

- ▶ Examinar cuestiones relevantes para la mejora del seguimiento de la situación de los delitos motivados por el odio y la incitación al odio en Lituania.
- ▶ Elaborar y publicar un informe anual sobre la situación de los delitos motivados por el odio y la incitación al odio en Lituania.
- ▶ Intercambiar información pertinente sobre las actividades previstas y en curso y las buenas prácticas en el ámbito de la prevención de los delitos motivados por el odio y la incitación al odio.

El Grupo de Trabajo -por iniciativa propia- puede organizar debates, seminarios, etc. para concienciar sobre los delitos motivados por el odio y la incitación al odio, aumentar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Lituania y reforzar la competencia de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otras instituciones estatales, así como de las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante destacar que el Grupo de Trabajo no solo racionaliza los esfuerzos estatales y no estatales para luchar eficazmente contra los delitos motivados por el odio, sino que proporciona una plataforma única para abordar las necesidades específicas de las comunidades vulnerables afectadas por estos delitos (como la comunidad LGBTIQ, las personas migrantes, las minorías étnicas), y un canal de comunicación estructurado entre las organizaciones de la sociedad civil y los principales organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Buenas prácticas similares

El **Consejo Nacional contra el Racismo y la Intolerancia (CNRI)** de Grecia se creó en virtud de la Ley 4356/2015 (Boletín Oficial del Estado A 181/24.12.2015). Se trata de un órgano colegiado de asesoramiento y opinión que depende de la Secretaría General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. Está formado por autoridades gubernamentales (representantes

de los ministerios con competencias en la materia) y organizaciones de la sociedad civil, así como por instituciones nacionales de derechos humanos. Entre sus principales responsabilidades figuran:

- ▶ El diseño de políticas para prevenir y combatir el racismo y la intolerancia con el fin de garantizar la protección de personas y grupos vulnerabilizados por motivos de raza, color, origen nacional o étnico, origen social, creencias religiosas o de otro tipo, discapacidad, orientación sexual, identidad o expresión de género.
- ▶ La supervisión de la aplicación de las leyes contra el racismo y la intolerancia y su conformidad con las leyes internacionales y europeas.
- ▶ La promoción y coordinación de las actividades de los organismos implicados para abordar más eficazmente el fenómeno e impulsar la cooperación con la sociedad civil en estas cuestiones.

El NCRI ha desarrollado el primer Plan de Acción Nacional contra el Racismo y la Intolerancia para los años 2020-2023⁵⁹, y también ha diseñado una Guía sobre los derechos de las víctimas de delitos de odio que está disponible en diez idiomas.⁶⁰ Ha llevado a cabo una amplia labor de sensibilización sobre cuestiones de racismo, discriminación e intolerancia.⁶¹

En Hungría, el **Grupo de Trabajo contra los Delitos de Odio (WGAHC)** fue creado en 2012 por cinco organizaciones de la sociedad civil (Amnistía Internacional Hungría, Sociedad Háttér, Comité Húngaro de Helsinki, Unión Húngara de Libertades Civiles, Oficina de Defensa Legal de las Minorías Étnicas y Nacionales) con el objetivo de unir fuerzas para un enfoque más eficaz de los delitos de odio. Además de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, también participan en los trabajos del Consejo expertos

59 Įsakymas Dėl darbo grupės sudarymo Nr. 1V-162, (2020). <https://www.e-tar.lt/portal/en/legislationAct/de8241d056d611ea931dbf3357b5b1co/qkKxLxzzDA>

60 Disponible en: <https://moj.gov.gr/wp-content/uploads/2022/08/GUIDE-LAST.pdf>.

61 Véanse, por ejemplo, los anuncios televisivos sobre los derechos de los refugiados y la necesidad de integrar a los niños refugiados en la educación pública (disponibles en: <https://moj.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/Pagosmia-imera-prosfygon.mp4> and https://moj.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/KETHI_Spot_Prosfygonpoula.mp4).

a título individual.⁶² El WGAHC realiza continuamente aportaciones a los proyectos de ley y presenta iniciativas destinadas a reforzar las respuestas estatales a los delitos de odio. Lleva a cabo investigaciones para comprender mejor el fenómeno de los delitos de odio e identificar nuevas herramientas en la lucha contra los incidentes de odio. La WGAHC ha elaborado planes de estudios y ha impartido programas de formación para profesionales que se ocupan de los delitos motivados por el odio. Algunas de sus organizaciones miembros ofrecen asistencia jurídica a las víctimas de delitos de odio. Por último, el WGAHC fomenta las buenas relaciones profesionales con otras OSC que representan o apoyan a las víctimas de delitos de odio, la policía, la fiscalía, otras autoridades y el poder judicial. Aunque no es intersectorial per se (los miembros de WGAHC se limitan a organizaciones sociales y personal académico, y no hay organismos públicos implicados), la WGAHC ha demostrado ser una herramienta muy útil para fomentar el diálogo entre la sociedad civil y los organismos públicos.

La **Red de Registro de la Violencia Racista**, descrita con más detalle en el capítulo sobre Documentación, también constituye una buena práctica de cooperación intersectorial.

Consejos y recomendaciones

- ▶ Disponer de una base jurídica para cualquier cooperación intersectorial que garantice su funcionamiento sostenible.
- ▶ Incluir a todas las partes interesadas, es decir, tanto a los organismos estatales como a las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar que se integran y escuchan todas las perspectivas.
- ▶ Basar el mandato de los organismos intersectoriales en una evaluación exhaustiva de las necesidades y adaptar sus actividades a los objetivos fijados en el acuerdo fundacional.

62 Working Group Against Hate Crimes (GYEM). (May 9, 2013). Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport. <https://www.gyuloletellen.hu/en/about-us>. Para más detalles, véase el capítulo sobre cooperación intersectorial.

- ▶ Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de la cooperación entre organismos intersectoriales, y realizar los ajustes necesarios en el momento oportuno.

Más información

- ▶ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). *Compendium: Practices of Civil Society and Government Collaboration for Effective Hate Crime Victim Support*. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/514165.pdf>
- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Developing Interagency Co-operation Plans to Address Hate Crime: A Methodology*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/402296.pdf>
- ▶ EU High Level Group on combating hate speech and hate crime. (2023). *Key guiding principles on cooperation between law enforcement authorities and civil society organisations*. https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/KGP%20on%20cooperation%20LEAs%20CSOs_final.pdf

Respuesta comunitaria

Descripción del problema

Condenar al autor no es la única forma de mitigar el impacto individual, comunitario y social de un delito de odio. **Los delitos de odio son delitos simbólicos** que envían a la víctima y a su grupo social el mensaje de que no son miembros deseables de la sociedad, que no pertenecen a ella. La existencia de disposiciones sobre delitos de odio y su aplicación en procedimientos penales específicos es un contra-mensaje que expresa el rechazo de la comunidad política a los prejuicios y la animadversión intergrupales, y afirma los valores de igualdad y no discriminación. Sin embargo, las sanciones penales no son la única forma de transmitir ese mensaje, puesto que las expresiones públicas de solidaridad y pertenencia pueden tener un efecto similar.

Estas respuestas de la justicia no penal son especialmente relevantes, ya que **las respuestas de la justicia penal a menudo fracasan**. Si no se identifica al autor, no se le puede procesar ni sancionar, y no se hace justicia. Incluso si se identifica al autor, la investigación y el enjuiciamiento pueden llevar meses o años, momento en el que el daño simbólico del delito ya está hecho. El uso de métodos restaurativos, como la mediación, que ofrece un espacio para que el agresor pida perdón y repare el daño financiero, emocional y psicológico causado a la víctima, así como las intervenciones a nivel comunitario, como la condena pública del delito y la expresión de solidaridad con la víctima, pueden ser poderosas alternativas o complementos a las sanciones penales.

La atención pública a los incidentes de odio puede atraer una atención

no deseada a los casos de delitos de odio, lo que puede volver a traumatizar a las víctimas incluso si el objetivo de la comunicación es apoyarlas. Las autoridades, las OSC y las figuras públicas deben evaluar cuidadosamente el impacto potencial de la atención pública sobre el bienestar de la víctima antes de comunicar públicamente el caso.

Liderar las buenas prácticas

Marc (nombre ficticio) es un hombre gay de 54 años que vive en el pequeño municipio de Ordis, situado en la provincia de Girona (España) con una población de 373 habitantes. Una mañana, su furgoneta fue pintada con esvásticas de color fucsia y un mensaje de odio que decía: “¡Muerte a los maricones!”. No se pudo identificar al autor, por lo que el procedimiento penal no dio ningún resultado. Sin embargo, el ataque no quedó sin respuesta: la comunidad se implicó y le expresó su solidaridad. En una plaza del pueblo, los vecinos organizaron una concentración de protesta contra el ataque, el ayuntamiento pintó dos bancos con los colores del arco iris y bautizó la plaza como “Plaza de la Concordia”.

Buenas prácticas similares

En 2012, un antiguo rabino jefe de Hungría de 90 años fue insultado en la calle. Representantes de las tres principales iglesias históricas de Hungría, el presidente de la Conferencia Episcopal Católica Húngara, el presidente del Sínodo General de la Iglesia Reformada de Hungría y el obispo presidente de la Iglesia Luterana de Hungría emitieron un comunicado de prensa conjunto condenando el ataque, y el presidente de la República visitó personalmente al rabino. En 2013, tres participantes en la Marcha del Orgullo LGBTI de Budapest, dos de ellos de etnia gitana, fueron brutalmente agredidos por manifestantes de extrema derecha. El Ministerio de Recursos Humanos emitió un breve comunicado de prensa condenando el ataque y expresando su esperanza de que se identificara a los autores.

Consejos y recomendaciones

- ▶ Los organismos de justicia penal deben comunicar activamente los casos de delitos motivados por el odio, incluidas todas las fases principales de la investigación y el enjuiciamiento, teniendo debidamente en cuenta la intimidad de la víctima o víctimas.
- ▶ Los líderes comunitarios, los políticos y las personalidades públicas deben condenar públicamente los incidentes de odio y expresar su solidaridad con la víctima.
- ▶ Consultar a la víctima sobre su preferencia en cuanto a la comunicación pública de sus incidentes.

Otros recursos

- ▶ De Greef, A., & Grossthal, K. (Eds.). (2020). *Safe To Be: Handbook*. Safe To Be by Speak Out project consortium. <https://hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/speakout-handbook.pdf>

Sensibilización

Descripción del problema

Sensibilizar significa concienciar a la gente sobre los delitos por odio y hacer que este problema sea más visible en la sociedad.⁶³ Sensibilizar sobre los delitos de odio puede ser un reto. Sin embargo, **concienciar sobre estos temas con un enfoque centrado en las víctimas que tenga en cuenta la interseccionalidad es crucial para fomentar una sociedad más inclusiva y justa** en la que todas las personas puedan vivir y ejercer sus derechos con seguridad, en la que la gente confíe en el sistema de justicia penal y, por tanto, se denuncien los delitos de odio y se castigue a sus autores.

Las **limitaciones o la insostenibilidad de los recursos** pueden limitar el alcance, el impacto y la longevidad de las actividades y campañas de sensibilización. Compartir las historias personales de las víctimas de delitos por odio puede animar a otras víctimas a dar un paso adelante y actuar. Sin embargo, hay que tener en cuenta el **consentimiento de las víctimas, la privacidad, la seguridad y el impacto emocional** de dicha narración. Ser víctima coloca a la persona en una posición delicada y vulnerable, por lo que debe alcanzarse un equilibrio adecuado entre la protección de la víctima contra la victimización secundaria y la estigmatización y el objetivo de educar y sensibilizar. Las actividades de sensibilización, como las campañas, también deben tener en cuenta **no perpetuar ni reforzar los estereotipos** sobre determinadas comunidades. Otras formas de desafíos incluyen la

⁶³ Want to know how to raise awareness? Youth Do It. <https://www.youthdoit.org/themes/awareness-raising>

resistencia o la reacción contra temas cultural o políticamente sensibles, como los delitos motivados por el odio. Con ello, **el objetivo y el mensaje de una campaña específica de sensibilización pueden malinterpretarse y tergiversarse intencionadamente.**

Independientemente de todos los retos mencionados, la concienciación es de suma importancia. Para hacer frente a algunos de los retos, las campañas y otras actividades de sensibilización requieren una cuidadosa consideración durante la fase de planificación. Es crucial **fijar su objetivo con indicadores de éxito mensurables** (por ejemplo, KPI, indicadores clave de rendimiento, especialmente de compromiso). Para alcanzar sus objetivos educativos, las campañas y actividades de sensibilización deben **basarse en información precisa y completa.** Esto puede incluir hallazgos académicos, estadísticas de delitos de odio y/o -con la participación de las víctimas de delitos de odio- historias personales o debates en grupos de discusión. Sobre la base de las formas de colaboración existentes, las partes interesadas pueden participar en el diseño e implementación de una campaña de sensibilización integral. Además, hay que garantizar que **los mensajes sean directos, fáciles de entender, culturalmente sensibles y adaptados** para evitar interpretaciones erróneas y/o tergiversaciones de la campaña. En consonancia con esto, **debe garantizarse la seguridad y protección de las víctimas** que participan en la campaña de sensibilización para evitar la victimización secundaria y la estigmatización. Deberá existir **un plan de gestión de crisis** que permita gestionar a tiempo cualquier reacción violenta contra los participantes en la campaña.

Liderar las buenas prácticas

En el proyecto **“Call It Hate: Raising Awareness of Anti-LGBT Hate Crime”**⁶⁴, Hátter Society de Hungría puso en marcha la **campaña “Be**

64 Call It Hate. (4 de abril de 2018). Hátter Society. <https://en.hatter.hu/what-we-do/legal-aid/projects/call-it-hate>

louder than hate”.⁶⁵ La campaña tiene su origen en el hecho de que los delitos de odio suelen producirse en espacios públicos. Sin embargo, estos casos pueden permanecer ocultos, ya que las víctimas tienen miedo de denunciar los incidentes y los testigos presenciales pueden a menudo evitar o ignorar estos incidentes motivados por prejuicios. La campaña reflexionaba además sobre la latencia de los datos relativos a la denuncia de delitos de odio, ya que las víctimas pueden pensar que “no tiene sentido acudir a las autoridades”. La idea principal de la campaña era animar a las víctimas a que se atrevieran a contar sus historias, ya que de otro modo no se puede iniciar el cambio. La importancia de esta campaña era luchar contra los delitos de odio revelando casos -concretamente, de personas LGBTIQ- que pueden permanecer ocultos a las autoridades y a las organizaciones sociales. Además, el sitio web de la campaña explicaba la noción de delito de odio, proporcionaba ejemplos de lo que constituye un delito de odio, reflexionaba sobre los datos y su latencia en relación con los delitos de odio y, por último, ofrecía información general sobre el procedimiento de denuncia y la asistencia jurídica disponible a través de la Hátter Society.

Durante esta campaña se utilizaron varias herramientas, tales como mensajes en plantillas lavables (por ejemplo, “Esta es la escena de un crimen”) en las calles de Budapest. Esto se repitió en las aceras de otras localidades donde se habían producido delitos de odio en el pasado. Los activistas repartían folletos con la leyenda “Has estado en la escena de un crimen” y un código QR. Tras procesar el código, un chatbot presentaba la historia del delito de odio cometido relacionado con el lugar elegido. Preguntaba a los usuarios qué habrían hecho si estuvieran en el lugar, les informaba sobre lo que se recomienda hacer en tales situaciones -como víctima o testigo-, les informaba sobre dónde pueden acudir las víctimas en busca de ayuda y les dirigía al sitio de la campaña al final de la conversación. Este chatbot llegó a 4.300 usuarios.

El lanzamiento de la “campaña de plantillas callejeras” estuvo relacionado con el Orgullo de Budapest, ya que en este periodo los medios de comunicación

65 Legyél hangosabb a gyűlöletnél!. <https://hangosabbagyuloletnel.hu/>

se centran especialmente en la cuestión LGBTIQ. Además, en este caso se produjo un incidente de delito de odio en el Orgullo de Budapest, al igual que en años anteriores. Háttér Society celebró una rueda de prensa en el lugar del incidente que fue cubierta, entre otros medios, por uno de los principales canales comerciales de televisión en sus noticias vespertinas, llegando a 545.000 personas. Además de los detalles del caso, representantes de la Háttér Society informaron a los medios de comunicación sobre los resultados de la investigación del proyecto Call It Hate.

La campaña contaba con el sitio web “Be louder than hate” (Sé más fuerte que el odio), mencionado anteriormente, para ofrecer la posibilidad de que víctimas de delitos de odio se manifestaran y “*sacaran a la luz esas historias que estaban enterradas en lo más profundo*”. Mostrar historias personales también ponía de relieve cuántos casos no figuran en los datos estadísticos húngaros sobre delitos de odio, ya que pueden no ser denunciados. El sitio web permitía a las víctimas compartir sus historias de forma anónima. El objetivo era animar a otros a denunciar, desestigmatizar el hecho de ser víctima de un delito de odio y subrayar la importancia de denunciar. El sitio web contenía además recursos educativos para los visitantes. Esta campaña también contó con la ayuda de personas LGBTIQ influyentes a las que se invitó a compartir sus historias personales, así como a animar a otros a hacerlo en el sitio web mencionado y a denunciar los delitos de odio. También promovieron los servicios de apoyo jurídico y psicosocial de Háttér Society. En total, se registraron 210.000 visitas. La campaña contaba con tatuajes no permanentes específicamente diseñados que se repartieron por toda Hungría. Se animó a la gente a “tatuarse” y a compartir imágenes en las redes sociales con el hashtag #hangosabbagyúlöletnél (#mássuficientequeelodio).

Asimismo, durante la campaña se realizó un experimento social disfrazado de casting para un anuncio. Participaron dos personas con un papel predeterminado: un hombre con una insignia arco iris en la camiseta y otro en el papel de hombre homófobo. Surgió un conflicto entre ellos, y el hombre homófobo empezó a insultar al hombre -supuestamente- gay, primero solo verbalmente, pero luego pasó a un nivel físico. Los organizadores pretendían

recoger las reacciones de los demás. Se entrevistó uno a uno a los demás participantes después de esta escena para que expresaran sus emociones, explicaran su reacción al altercado y compartieran sus pensamientos o experiencias previas sobre los delitos de odio.

Consejos y recomendaciones

- ▶ Conocer al público objetivo de la campaña y adaptar el mensaje en consecuencia.
- ▶ Tener en cuenta la complejidad de los delitos motivados por el odio, así como las identidades interseccionales de las víctimas.
- ▶ Utilizar diferentes herramientas (folletos impresos, redes sociales, actos públicos, programas escolares, etc.) teniendo en cuenta el público objetivo.
- ▶ La narración de historias es una poderosa herramienta de sensibilización, y las historias personales compartidas o los testimonios son especialmente útiles, ya que pueden impulsar la solidaridad y hacer que las víctimas o los testigos presenciales sean más propensos a denunciar.
- ▶ Las actividades interactivas pueden implicar mejor a la gente en las campañas de sensibilización.

Otros recursos

- ▶ *10 keys to effectively communicating human rights—2022 Edition*. (April 13, 2022). European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en/publication/2022/10-keys-effectively-communicating-human-rights-2022-edition>
- ▶ Framing Equality Toolkit | ILGA-Europe. (November 21, 2017). <https://www.ilga-europe.org/report/framing-equality-toolkit/>

Documentación

Descripción del problema

La Decisión nº 9/2009 del Consejo Ministerial de la OSCE pide explícitamente a los Estados que “recopilen, mantengan y hagan públicos datos y estadísticas fiables y suficientemente detallados sobre los delitos motivados por el odio y las manifestaciones violentas de intolerancia, incluido el número de casos denunciados a las fuerzas de seguridad, el número de enjuiciamientos y las penas impuestas”.⁶⁶ **La falta de datos exhaustivos y precisos sobre los delitos motivados de odio socava cualquier esfuerzo por abordar eficazmente el problema.** Cualquier sistema nacional destinado a recopilar sistemáticamente datos sobre delitos de odio debe empezar por identificar los delitos relevantes contenidos en la legislación penal. Algunos países tienen una disposición específica sobre delitos de odio, mientras que otros consideran la motivación por odio o prejuicio en una serie de disposiciones penales, lo que hace más complicado trazar un mapa de los incidentes de odio. Es importante, sin embargo, limitar la recogida de datos a los delitos que contengan explícitamente la motivación de odio como elemento constitutivo del delito para garantizar la comparabilidad internacional. La lista de delitos debe recoger -como mínimo- todas las motivaciones de odio mencionadas explícitamente en el derecho penal, preferiblemente desglosadas en motivos específicos protegidos, es decir, en lugar de odio religioso, la recopilación de datos

66 Decision No. 9/09 Combating Hate Crimes, (2009). point 1. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/40695.pdf>

deberá especificar la comunidad religiosa afectada (por ejemplo, delitos antisemitas o islamófobos).⁶⁷ Desde una perspectiva interseccional, es de suma importancia que pueda marcarse más de una característica protegida para cada caso, y que el sistema permita identificar casos de características múltiples. Dado que la recopilación de datos se realiza con fines estadísticos, las leyes de protección de datos no pueden utilizarse para evitar la recopilación de datos desglosados sobre la motivación de los autores. protected characteristic can be marked for each case, and that the system allows for identifying multiple characteristic cases. As data collection is for statistical purposes, data protection laws cannot be used to avoid gathering disaggregated data on the bias motivation of the perpetrators.

Hay una serie de actores en el sistema judicial y fuera de él que entran en contacto con delitos de odio o con víctimas, por lo que es esencial una **estructura de coordinación nacional para la recogida de datos**. Si la recogida de datos se limita únicamente al número de casos denunciados, al número de acusaciones que contienen delitos de odio, o al número de condenas por delitos de odio, se distorsionará la imagen global. Los datos se registrarán desde el inicio del procedimiento, y el sistema desarrollado para documentar los incidentes motivados por prejuicios permitirá seguir el caso a lo largo de todo el proceso, desde la denuncia a las autoridades policiales hasta la decisión del tribunal (si la hubiera). Sin embargo, la documentación de los delitos motivados por el odio no debe limitarse a los procedimientos oficiales. A menudo, las víctimas no se presentan y no denuncian el delito a la policía. Si no se recaba la opinión de las organizaciones de la sociedad civil que apoyan a las víctimas de delitos motivados por el odio, no podrá estimarse ni medirse con precisión la prevalencia de los incidentes motivados por prejuicios.

La recogida de datos y la documentación de los delitos motivados por el odio son indispensables para:

- ▶ Comprender la prevalencia y la naturaleza de estos delitos.

67 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms: A Practical Guide. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 42. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/124533.pdf>

- ▶ Crear y mantener un sistema de apoyo a las víctimas accesible y que ofrezca respuestas adaptadas a las víctimas.
- ▶ Medir la eficacia de las respuestas a los delitos motivados por el odio.
- ▶ Maximizar los esfuerzos preventivos.
- ▶ Proporcionar datos fiables a los órganos legislativos y a las y los responsables políticos.
- ▶ Crear un conjunto de información basada en evidencias empíricas que pueda comunicarse al público en general.

Además de recoger los datos, también es importante **ponerlos a disposición del público**. Lo ideal es que los datos en bruto puedan descargarse para su análisis y que se publiquen informes a intervalos regulares (por ejemplo, anualmente) que vayan más allá de los datos numéricos e identifiquen tendencias a largo plazo y nuevos desarrollos.

Liderar las buenas prácticas

En Grecia, la **Red de Registro de la Violencia Racista (RVRN)** se creó en 2011 por iniciativa de la Comisión Nacional Griega de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Grecia.⁶⁸ Actualmente, está formada por un grupo de 52 organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios médicos, sociales, jurídicos y psicológicos y entran en contacto con víctimas de violencia motivada por prejuicios u otros ataques violentos motivados por el odio o los prejuicios. La fundación de la RVRN fue impulsada por la ausencia de un sistema oficial de registro de delitos de odio e incidentes motivados por prejuicios y la necesidad de conectar a las distintas organizaciones que prestan asistencia a las víctimas de delitos de odio.

Las funciones clave de la RVRN son las siguientes:

- ▶ Registrar incidentes motivados por prejuicios.
- ▶ Documentar las tendencias cualitativas y cuantitativas de la violencia motivada por el odio.

68 RVRN.org. <https://rvrn.org/en/>

- ▶ Identificar lagunas en el sistema de apoyo a las víctimas.
- ▶ Preparar y presentar recomendaciones a las autoridades griegas destinadas a garantizar el cumplimiento de la legislación nacional e internacional.
- ▶ Sensibilizar.
- ▶ Impartir formación a las autoridades públicas y a las organizaciones de la sociedad civil sobre delitos motivados por el odio.

La RVRN registra sistemáticamente los actos de violencia motivados por prejuicios de forma anónima. Las víctimas entran en contacto con una de las organizaciones participantes y reciben ayuda de ellas. Desde su fundación, la RVRN ha publicado 11 informes anuales⁶⁹, ha organizado una serie de actos públicos y ha promovido la información para sensibilizar sobre la cuestión de los delitos motivados por el odio. Los informes anuales contienen detalles sobre el perfil de las víctimas, identificando su característica protegida, el perfil de los autores (su ocupación o su pertenencia a grupos extremistas), las tendencias indicadas por el número de casos denunciados y las causas de los delitos de odio. Los informes anuales constituyen una valiosa recopilación de datos esenciales para comprender y cartografiar los delitos motivados por el odio, así como para determinar las medidas adecuadas para contrarrestarlos eficazmente. Las estadísticas elaboradas por la RVRN no se limitan a los registros oficiales de delitos motivados por el odio, sino que también incluyen informes de organizaciones de la sociedad civil en los que la víctima, por miedo a represalias o a volver a ser victimizada, no denunció oficialmente ante las autoridades el incidente motivado por prejuicios que había sufrido.

La RVRN también facilita la cooperación con un mandato pertinente en la lucha contra los delitos motivados por el odio, y participa en el Consejo Nacional contra el Racismo y la Intolerancia.

Buenas prácticas similares

La **Fundación Secretariado Gitano (FSG)** registra en su informe anual la

69 Los informes están disponibles en: Reports Archives. (26 de mayo de 2022). RVRN.org. <https://rvrn.org/en/category/reports/>

discriminación y los delitos de odio por antigitanismo. Del mismo modo, **SOS Racisme** publica informes anuales sobre incidentes motivados por el racismo y delitos de odio. Los datos comparativos permiten identificar tendencias, extraer conclusiones sobre la naturaleza del fenómeno, el perfil de las víctimas y los autores, y las causas profundas de la falta de denuncias. El **Grupo de Trabajo contra los Delitos de Odio** cuenta con una base de datos en línea de casos de delitos de odio basada en los expedientes de casos de la organización miembro, el estudio de bases de datos de decisiones judiciales y comunicados de prensa de la policía, la fiscalía y los tribunales, así como informes de los medios de comunicación. Además de datos sobre los incidentes en sí, también se registran datos sobre los procedimientos penales (incluida la calificación jurídica y los errores procesales).

Consejos y recomendaciones

- ▶ Crear un sistema que permita recopilar datos agregados sobre delitos motivados por el odio desde el momento en que dichos delitos se registran en el sistema de justicia penal.
- ▶ Permitir el seguimiento de un caso desde la denuncia hasta la decisión judicial, establecer una cooperación intersectorial entre los órganos de justicia penal si es necesario.
- ▶ Para elaborar un mapa exhaustivo de la prevalencia de los delitos motivados por el odio, solicite la opinión de las organizaciones de la sociedad civil.

Otros recursos

- ▶ *Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms: A Practical Guide. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).* <https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/124533.pdf>

CounterHate

Improving the assistance of victims of hate crimes through a victim-centered and intersectional approach