

# FACING *ALL THE* FACTS

## La coordinación de los datos de delitos de odio en Europa

*Joanna Perry*





Este informe ha sido elaborado como parte del proyecto 'Facing all the Facts', financiado por el Programa de Ciudadanía, Igualdad y Derechos de la Unión Europea (JUST/2015/RRAC/ AG/TRAI/8997) con un partenariado de 3 servicios policiales y 6 organizaciones de la sociedad civil de 8 países.



Joanna Perry es una consultora independiente, con muchos años de experiencia en la mejora, el análisis y las respuestas a los delitos de odio. Ha desempeñado funciones en organismos públicos, ONG y en organizaciones internacionales; es profesora en Birkbeck College, Universidad de Londres.

Jonathan Brennan es artista y diseñador gráfico independiente, gestor de webs, camarógrafo, artista y traductor. Su trabajo se puede ver en [www.aptalops.com](http://www.aptalops.com) y [www.jonathanbrennanart.com](http://www.jonathanbrennanart.com)

Hay muchas personas a las que quiero dar las gracias, entre ellas intérpretes, traductores, cámaras de filmación, fotógrafos y personas que amablemente me han ayudado con mis interminables y probablemente irritantes solicitudes, asaltando a la gente para pedir material, y cambiando las cosas de sitio. Pensando en su espíritu multimedia, ¡siento como si el proyecto debiera tener créditos en movimiento!

Un agradecimiento especial a Paul Giannasi, Melissa Sonnino, Robin Sclafani, Jonathan Brennan, Julia Moser, Jennifer Kwao, Madalina Gherman, Shane O'Curry, Tina Stavrinaki, Javier Sáez del Álamo, Andrea Kozáry, Stefano Chirico, Lucia Gori, Illaria Esposito, y Amanda Perry-Kessariss.

Perry, J. (2019) Conectar los datos sobre delitos de odio en Europa. Bruselas: CEJI. Diseño: Jonathan Brennan

# Índice

## **Introducción**

El enfoque de Facing all the Facts	3
El contexto internacional	4
Espacios menguantes	5
Apoyar a la “comunidad contra el delito de odio”	6

## **Resumen ejecutivo y recomendaciones**

Un enfoque centrado en la víctima y en los resultados para mejorar el registro y aumentar las denuncias	7
Hacer visibles los “sistemas” de denuncia, registro y recopilación de datos de delitos de odio	9
Comprender y utilizar los datos que tenemos	13
Mejorar las capacidades	15
Continuar experimentando y aprendiendo	21
Comprender y abordar nuevas complejidades	24

## **Resultados**

El desarrollo de normas y prácticas de denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio en Europa	25
Marco normativo internacional sobre denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio: avances, brechas y oportunidades	34
¿Qué pasa con los datos de delitos odio?: el itinerario de un caso de delito de odio	42
El sistema de denuncia y registro del delito de odio	45
Mejorar la lectura de datos y usar los datos que tenemos	60
Un marco centrado en la víctima y los resultados para mejorar informes y aumento de informes	61
Los mecanismos y las prácticas de conexión	69
Apoyar a los “agentes de cambio”: “burbujas” de conocimiento y una “comunidad contra los delitos de odio”	86
Comprender y hacer visible la “historia” del delito de odio nacional	91

## **Metodología**

Introducción y visión general	94
Parte I: preguntas de investigación, métodos y cronograma	94
El marco de autoevaluación.	105
Parte II: Evaluación crítica de los métodos de Itinerario y Sistemas	118
Parte III: Guía del coordinador de Talleres Nacionales y entrevistas con agentes de cambio	125

<b>Anexo uno: matriz nacional de evaluación de datos sobre delitos de odio</b>	138
--	-----

<b>Anexo dos: guía de entrevista para el agente de cambio</b>	143
---	-----

<b>Anexo tres: estándares internacionales relacionados con la denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio</b>	145
--	-----

Lista de estándares	146
---------------------	-----

Información básica sobre las relaciones de las OIG en los sistemas nacionales.	154
--	-----

## **Bibliografía**

Libros	157
Artículos de revistas	157
Legislación regional	158
Legislación internacional	158
Jurisprudencia	159
Artículos	160
Webs y bases de datos	166

# Introducción

Si queremos entender el delito de odio, apoyar a las víctimas y reducir y prevenir el problema, hay algunas preguntas básicas que deben responderse:

***¿Cuántos delitos de odio se están produciendo? ¿Quiénes son las personas más afectadas? ¿Cuál es el impacto? ¿Es buena la respuesta de la policía? ¿Se investigan y procesan los casos? ¿Los tribunales aplican las leyes de delitos de odio? ¿Las víctimas tienen acceso a la seguridad, la justicia y al apoyo que necesitan?***

Si bien los datos de delitos de odio “oficiales”, generalmente proporcionados por informes policiales, son la fuente más citada de respuestas a estas preguntas, solo cuentan una pequeña parte de esta compleja historia. La comprensión de lo que sucede con los casos a medida que se investigan, procesan y condenan requiere un enfoque compartido con la cooperación entre las agencias gubernamentales y los ministerios con responsabilidades en este ámbito, sin embargo, los mecanismos y asociaciones que son necesarias a menudo no están establecidas. Los informes y la información recopilados por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden aportar partes cruciales del rompecabezas, pero la conexión entre “la división” entre las autoridades públicas y la sociedad civil sigue siendo una limitación.

Existen razones claras sobre esta falta de conexión y cooperación entre las OSC y las autoridades públicas, muchas de las cuales reflejan las razones que están en el núcleo de por qué las víctimas no denuncian lo que les ha sucedido. La falta de confianza en ambos “lados” y la falta de conciencia e innovación sobre lo que se puede lograr a través de la cooperación caracterizan muchas relaciones entre autoridades públicas y OSC en Europa. La falta de recursos e infraestructura para apoyar una cooperación efectiva y sostenida también presenta importantes barreras. A las OSC a menudo no se les dan oportunidades estratégicas significativas para que aporten al diseño, implementación y seguimiento de los esfuerzos de los Estados para medir y responder a los delitos de odio. Los datos de seguimiento de las OSC pueden descartarse como no válidos o poco fiables, sin una explicación clara. Los datos policiales sobre incidentes y tendencias específicos pueden no compartirse abiertamente.

Hay desajustes en la percepción entre la policía y las OSC sobre en qué medida los delitos de odio se toman en serio. Por ejemplo, un informe de 2016 de la FRA destacó que, si bien la mayoría de los agentes de policía, fiscales y jueces expresaron su creencia de que la policía considera que investigar los motivos de sesgo por prejuicio es muy o bastante importante, un número significativamente menor de miembros del personal de los servicios de apoyo a las víctimas y los derechos humanos de OSC tenían la misma opinión sobre la policía<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2016)

Estas relaciones no se dan en el vacío. Los contextos sociales y políticos históricos y actuales afectan las actitudes públicas y la comprensión de los delitos de odio como un problema de interés nacional. Si bien quienes están en el centro de los esfuerzos para abordar el delito de odio cuentan con marcos internacionales, redes y desarrollo de capacidades que dan un inmenso apoyo, consideramos que se necesita hacer más para difundir a nivel nacional y traducir (a veces literalmente) los conceptos y características centrales del delito de odio a fin de impulsar un cambio nacional y positivo. La cooperación es una “práctica” que requiere disciplina, tiempo y confianza. En esta investigación, tratamos de ponernos en la piel de quienes mantienen estas relaciones e identificar qué favorece el desarrollo de una cooperación constructiva entre las ONG y las autoridades, y qué lo obstaculiza.

En varios casos en esta investigación, las ONG forzaron la visibilidad del delito de odio a nivel nacional, abriendo el camino para la policía y otras autoridades públicas. Al mismo tiempo, los métodos de registro y seguimiento de muchas OSC pueden carecer de fuerza, credibilidad y transparencia, dejando a las autoridades públicas sin un socio con el que cooperar. Existe la necesidad de fomentar las competencias entre las OSC en Europa; ese era el objetivo inicial del proyecto Facing Facts cuando se lanzó en 2011. A medida que nuestro trabajo evolucionó, la naturaleza sistémica de los factores que contribuyen a la capacidad de las OSC, condujo a esta investigación y al desarrollo de la plataforma de formación en línea Facing Facts para las OSC y los servicios policiales. ([www.facingfactsonline.eu](http://www.facingfactsonline.eu))

Nuestros resultados resaltan las características comunes de los modelos más exitosos para el registro, la denuncia y el apoyo de las OSC. Esto incluye servicios altamente cualificados, en red, que comparten una metodología de registro común y un compromiso de “amistades críticas” con las autoridades, al tiempo que permiten flexibilidad para satisfacer las necesidades y asegurar la confianza de sus comunidades. Los enfoques exitosos también se caracterizaron por un compromiso común de condenar todas las formas de prejuicio y odio. Los resultados destacaron debilidades significativas en el registro y el apoyo a las personas con discapacidad y a la comunidad gitana. También destacaron algunas dificultades para las OSC que trabajan en delitos racistas donde los temas de migración están altamente politizados.

## ***El enfoque de Facing all the Facts***

El proyecto Facing all the Facts utilizó métodos de talleres interactivos, entrevistas en profundidad, técnicas de diseño e investigación de documentos para comprender y evaluar las relaciones complejas, los marcos y los conceptos que comprenden un “sistema de denuncia y registro de delitos de odio”<sup>2</sup>. Se reunió a las personas de nuevas formas, con el reto de que se comprometieran (de nuevo) entre sí y de que asumieran la misma perspectiva sobre qué es el delito de odio, cómo se vuelve (in) visible y qué se debe hacer al respecto en beneficio de las víctimas y las comunidades.



*¡Queremos agradecer la paciencia y el buen humor de los participantes de nuestro taller, ya que tuvieron que construir imágenes de los “sistemas” nacionales usando cuerdas y pegamento!*

Otro tema central de nuestro trabajo fue encontrar mecanismos para ayudar a las partes interesadas a verse a sí mismas como partes iguales y esenciales dentro del proceso y del sistema de denuncia y registro de casos. Hicimos esto por lo siguiente:

- Garantizar, en la medida de lo posible, la representación de las autoridades públicas y las perspectivas de las OSC en los talleres y como entrevistados.
- Desarrollar métodos participativos que reunieran a diversos agentes interesados durante las actividades del taller.
- Desarrollar representaciones gráficas de todas las partes interesadas en la misma “página”, que representen el recorrido de un caso de delito de odio y representaciones de los “sistemas” de denuncias y registros nacionales de delitos de odio y registro.
- Crear un modelo integrado, centrado en las víctimas y en los resultados, para aumentar las denuncias y mejorar el registro de casos.

Este enfoque participativo y basado en el diseño de la información facilitó el surgimiento de lo que ahora entendemos como el “concepto de itinerario y de sistemas” que refleja dos principios clave. Primero, las experiencias de las víctimas y la comunidad de delitos de odio no son eventos puntuales, sino que se

<sup>2</sup> Los siguientes países participaron en esta investigación: Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, España, Reino Unido (Inglaterra y Gales).

viven a través del tiempo, potencialmente a través del sistema de justicia penal si denuncian, y a través del impacto que tiene en su vida cotidiana, ya se denuncien o no. En segundo lugar, existe una variedad de instituciones y organizaciones que podrían o deberían participar directa o indirectamente en el itinerario de la víctima (policía, fiscales, judicatura, organizaciones de apoyo a las víctimas, organizaciones internacionales, etc.). Cuando estos “interesados” reconocen y desempeñan su papel dentro de un sistema de actores conectados, es más probable que las víctimas obtengan resultados satisfactorios de sus itinerarios.

Cada país presenta una imagen diferente, y ninguno es completamente coherente o equilibrado. Se espera que las partes interesadas nacionales puedan aprovechar los resultados y las recomendaciones para comprender mejor y abordar eficazmente el doloroso y obstinado problema del delito de odio en cada país.

### ***El contexto internacional***

En el transcurso de la investigación, las autoridades públicas, los encargados de la formulación de políticas y las OSC identificaron constantemente el marco internacional de normas y estándares, las directrices y programas de creación de capacidad de las OIG, así como las redes profesionales como fuentes centrales de influencia estratégica y apoyo en los esfuerzos para mejorar la denuncia, el registro y la recopilación de datos de delitos de odio.

En línea con la metodología de investigación participativa y centrada en las políticas del proyecto, se decidió basar los resultados en un marco normativo internacional explícito que tendría un valor práctico.

Como tal, el informe presenta este marco desde varios ángulos:

- Como una línea de tiempo dinámica que ilustra los hitos clave en su desarrollo, ilustrando su carácter fragmentario y complejo, así como el reciente enfoque intenso y activo de las principales organizaciones y agencias internacionales;
- Como documento de referencia, simplemente enumerando las principales normas y estándares en este ámbito;
- Como base de una evaluación de diagnóstico, para ser utilizado por las autoridades nacionales, las OSC y las OIG para describir, diagnosticar y priorizar acciones de mejora. La evaluación diagnóstica se basa en dos medidas: la solidez de los marcos técnicos y de políticas que respaldan la presentación de denuncias, el registro y el intercambio de información, y la presencia y efectividad de la acción;
- Como base para un mayor desarrollo, especialmente en relación con la profundización de la cooperación entre las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

Este informe documenta el resultado de estos esfuerzos y concluye que un “modelo centrado en la víctima y el resultado” estratégico debe integrarse en las normas, estándares, políticas y prácticas actuales que son relevantes para la presentación de denuncias, el registro y la recopilación de datos a nivel internacional y nacional. Si bien es importante mejorar las bases de datos nacionales e internacionales de delitos de odio denunciados y registrados, enjuiciamientos y sentencias, no puede ser el objetivo final. Por el contrario, nuestros esfuerzos colectivos para aumentar las denuncias y mejorar el registro y la recopilación de datos deben apuntar más alto para asegurar el apoyo, la protección y la justicia para las víctimas y las comunidades.

### ***Espacios menguantes***

En su Plan de Acción 2015-2019 sobre Derechos Humanos y Democracia, la UE reconoció la “reducción del espacio de la sociedad civil en todo el mundo”<sup>3</sup> y se comprometió a profundizar su cooperación y apoyo de la sociedad civil, y declaró que estaba “profundamente preocupada por los intentos de algunos países para restringir la independencia de la sociedad civil”<sup>4</sup>. También se comprometió a apoyar los “intercambios estructurados” entre las OSC y las autoridades públicas y “abordar las amenazas al espacio de las ONG”<sup>5</sup>. Las “[amistades críticas](#)” entre la policía y las OSC que identificamos como esenciales para una cooperación auténtica y efectiva existen dentro de estos “espacios menguantes” y existe la necesidad de apoyarlos y protegerlos.

Las normas y estándares internacionales y las políticas y leyes nacionales proporcionan un marco para la cooperación. Sin embargo, se necesita mucho más trabajo para producir y mantener una acción efectiva. Los métodos de conexión y cooperación explorados, experimentados y articulados por el proyecto Facing all the Facts pueden conducir a una posición más conectada sobre lo que se necesita evaluar y priorizar, y sobre cómo hacerlo.

<sup>3</sup> European Commission (2012) p. 5.

<sup>4</sup> European Commission (2012) p. 12.

<sup>5</sup> European Commission (2012) p. 19.

## ***Apoyar a la “comunidad contra el delito de odio”***

No subestimamos los retos de los entornos políticos hostiles y la falta crónica de recursos en toda Europa. Sin embargo, nos sentimos inspirados por las personas con las que hemos hablado cuyas vidas han cambiado para siempre por el odio y, sin embargo, trabajan para crear conciencia y evitar que les suceda a otros. También estamos inspirados por la determinación obstinada de nuestros “agentes de cambio” que están motivados personal y profesionalmente para encontrar soluciones e impulsar la agenda. A través de sus voces, presentadas en este informe, vemos el desarrollo de lo que un entrevistado llamó, una “comunidad contra el delito de odio” de profesionales de las OSC, las fuerzas del orden y el sistema de justicia penal que están decididos a trabajar juntos para hacer que el problema del delito de odio y los caminos a seguir sean visibles y valorados<sup>6</sup>. Esperamos que las ideas, herramientas y recomendaciones que ofrece esta investigación ayuden a estas iniciativas.

Robin Sclafani y Joanna Perry

## Resumen ejecutivo y recomendaciones<sup>7</sup>

*Facing All the Facts* se basa en el trabajo del proyecto Facing Facts, que se inició en 2011 para hacer visibles los delitos de odio en Europa. Paralelamente al desarrollo y publicación de los cursos de formación en línea para la policía y las organizaciones de la sociedad civil, el proyecto Facing All the Facts desarrolló una metodología participativa de investigación-acción en 6 Estados miembros de la UE que:

- Analizó formas de mejorar la comprensión de la denuncia y el registro de delitos de odio;
- Apoyó conversaciones compartidas entre las OSC y los actores de las autoridades públicas en el núcleo de los “sistemas” nacionales de denuncia y registro de delitos de odio;
- Creó nuevas relaciones y colaboraciones entre esos actores; e
- Intentó cambiar esos sistemas hacia un enfoque centrado en las víctimas y orientado a la acción.

Este capítulo destaca los resultados clave de la investigación del proyecto y propone recomendaciones basadas en las herramientas, mecanismos y conceptos que se identificaron, consolidaron y desarrollaron en el transcurso de tres años (2016-2019).

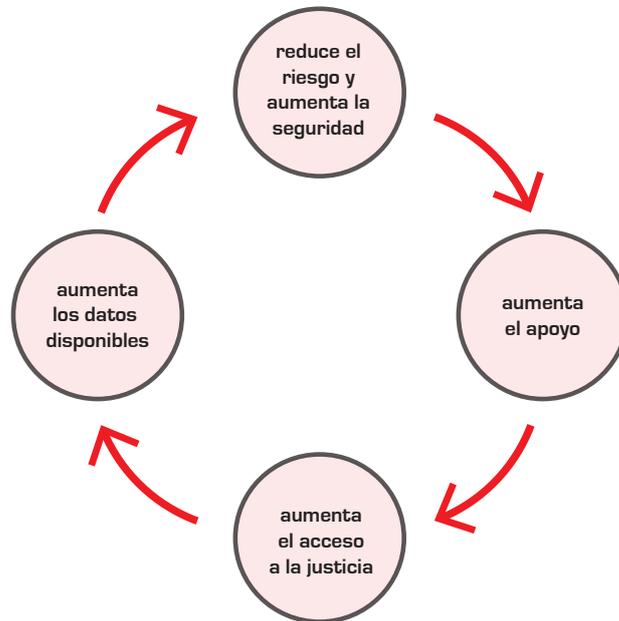
### ***Un enfoque centrado en la víctima y en los resultados para mejorar el registro y aumentar las denuncias***

El simple hecho de aumentar el número de delitos de odio denunciados y registrados no garantiza necesariamente que las víctimas y las comunidades obtengan lo que realmente necesitan. A lo largo de esta investigación se plantearon preguntas urgentes sobre lo que realmente motiva a las personas a denunciar y lo que debería impulsar a los profesionales y los responsables políticos para mejorar el registro. Como resultado, el proyecto se esforzó por articular un marco global centrado en la víctima y en los resultados para aumentar las denuncias y mejorar el registro:

***El propósito general de todos los esfuerzos para aumentar las denuncias y mejorar el registro debe ser reducir el riesgo, aumentar el acceso al apoyo y aumentar el acceso a la justicia para las víctimas y las comunidades.***

<sup>7</sup> Las recomendaciones para los agentes clave pueden encontrarse en los informes nacionales.

## Un marco centrado en la víctima y en los resultados para aumentar las denuncias y mejorar el registro



Este marco es intuitivo y fácil de entender. Pero es difícil de implementar debido a las barreras bien documentadas que se encuentran en toda Europa: actitudes y acciones discriminatorias que desalientan a las víctimas a denunciar; miedo; tecnología desfasada y marcos de políticas que impiden el registro efectivo y el intercambio de información; y la falta de conocimiento, competencias y recursos para identificar y registrar de manera efectiva y actuar sobre delitos de odio.

***De hecho, para asegurar este enfoque centrado en las víctimas, debe haber un cambio de paradigma en la forma en que las instituciones se ven a sí mismas, a sus socios y su papel en la prevención y respuesta al delito de odio. Los resultados de nuestra investigación ayudan a facilitar este cambio.***

Nuestra metodología fue diseñada para permitir a los agentes interesados a experimentar sistemáticamente para identificar problemas y probar posibles soluciones. Nuestras recomendaciones tienen como objetivo ser realistas y complementar y desarrollar los esfuerzos existentes siempre que sea posible.

Las recomendaciones giran en torno a cuatro áreas:

1. Hacer visibles los sistemas nacionales de denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio
2. Comprender y usar los datos que tenemos

3. Fortalecimiento de la capacidad de los diversos actores involucrados en los sistemas nacionales.
4. Continuar experimentando y aprendiendo

## ***Hacer visibles los “sistemas” de denuncia, registro y recopilación de datos de delitos de odio***

Ninguna agencia u organización tiene la responsabilidad exclusiva de lograr los resultados identificados en *el marco de denuncia y de registro centrado en la víctima y en resultados* descrito anteriormente. En cambio, cada uno de los diversos grupos de agentes interesados debe verse a sí mismo como socio para hacer visibles los delitos de odio, y deben actuar juntos en beneficio de las víctimas.

Este capítulo resume cómo identificamos y trabajamos en dos áreas iniciales de acción para apoyar el desarrollo de las conexiones que deben sustentar dicha acción colectiva: primero, recopilamos, analizamos críticamente e integramos todas las normas y estándares internacionales relevantes sobre el registro, recogida de datos y denuncia de delitos de odio; lo usamos para desarrollar métodos para comprender mejor y mejorar los sistemas nacionales de denuncia y registro de delitos de odio. Nuestras recomendaciones para los próximos pasos se establecen al final de la sección.

### **Desarrollar el marco internacional**

Primero, mostramos el desarrollo de [un marco internacional complejo pero irregular](#) que actualmente guía a las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para aumentar la presentación de denuncias y mejorar el registro y la recopilación de datos<sup>8</sup>. En segundo lugar, recopilamos estas leyes, recomendaciones de políticas, compromisos y pautas políticas, para crear la primera y completa [Referencia de normas y estándares internacionales sobre denuncias, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio](#). En tercer lugar, recurrimos a estos “estándares” para desarrollar [un marco de autoevaluación](#) detallado sobre denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio. Cuarto, aplicamos la autoevaluación para hacer visibles y describir las fortalezas y debilidades en los sistemas nacionales de denuncia y registro de delitos de odio a través de seis “mapas de sistemas” nacionales: [Inglaterra y Gales](#), [Grecia](#), [Hungría](#), [Irlanda](#), [Italia](#) y [España](#).

<sup>8</sup> “Aumentar las denuncias” se refiere a estándares, marcos y acciones que tienen como objetivo alentar a las víctimas y a otras personas a denunciar delitos de odio a la policía o a un tercero, como una organización relevante de la sociedad civil. “Mejorar el registro” se refiere a acciones que tienen como objetivo mejorar la capacidad de la autoridad pública y de las organizaciones relevantes de la sociedad civil para registrar con precisión los delitos de odio y transmitir esta información de manera adecuada a otros organismos o agencias. “Mejorar la recopilación de datos” se refiere al proceso de extracción, compilación e interpretación de la información generada por el registro de delitos de odio.

Nuestro análisis revela un sólido marco de normas y estándares que guían a las autoridades públicas para recopilar datos sobre investigaciones, enjuiciamientos y sentencias por delitos de odio y para realizar encuestas a las víctimas. Las normas específicas se relacionan con la importancia del apoyo a las víctimas, el acceso a la justicia y una mayor seguridad<sup>9</sup>. Más recientemente, cada vez se presta más atención a la importancia de la cooperación interinstitucional<sup>10</sup>. En general, el papel de los datos y las acciones de las OSC está infravalorado, y hay una falta de especificidad sobre cómo debería ser la cooperación efectiva entre las OSC y las autoridades públicas. Finalmente, no existe un estándar normativo que integre las obligaciones para mejorar el registro y la presentación de denuncias con los objetivos de seguridad, protección y justicia para las víctimas.

Este análisis lleva a una recomendación con varias partes.

***Recomendación 1: Las organizaciones, instituciones y OSC internacionales deberían tratar de desarrollar aún más el marco normativo internacional sobre registro, denuncia y recopilación de datos sobre delitos de odio.***

Esto podría implicar abrir una discusión a nivel internacional sobre el marco internacional actual con el fin de desarrollar estándares que:

- Apoyen la cooperación entre las “divisiones” institucionales.
- Reconozca específicamente el valor de los datos de las OSC.
- Incluya obligaciones para, por un lado, aumentar las denuncias y mejorar el registro y la recopilación de datos y, por otro lado, para satisfacer las necesidades de seguridad, apoyo y justicia de las víctimas y las comunidades.

**Adoptar una metodología y un enfoque de sistemas.**

La práctica exitosa de denuncia y de registros centrados en las víctimas y en los resultados requiere que las partes interesadas relevantes se vean a sí mismas como elementos de un “sistema” que debe trabajar en beneficio de las víctimas y las comunidades. El proyecto tenía como objetivo analizar y probar formas que apoyaran de forma práctica el desarrollo de este concepto compartido a nivel nacional. Lo hizo involucrando a las partes interesadas como participantes activos en el proceso de investigación, para que se convirtieran en fuentes y objetivos de los métodos y productos del proyecto. Específicamente, representantes de

9 Aprobada en 2012, la Directiva de derechos de las víctimas fue fundamental para reconocer la experiencia de las víctimas de delitos de odio y su derecho a un apoyo específico. Las conclusiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos imponen el deber a las autoridades públicas de “desvelar” la motivación parcial y son la base del objetivo estratégico de informar y registrar el acceso a la justicia. Finalmente, evaluar y abordar el riesgo individual al que se enfrentan las víctimas cuando participan en el proceso de justicia penal está bien reconocido por la Directiva de Derechos de las Víctimas. Sin embargo, evaluar y abordar el riesgo para la cohesión de la comunidad no se aborda en el marco normativo actual y es un área importante para una mayor exploración. Este punto se analiza más adelante.

10 Si bien no hay recomendaciones políticas o compromisos políticos relacionados con el trabajo entre agencias, el trabajo conjunto reciente entre FRA y ODIHR, así como el programa INFAHCT recientemente lanzado por la ODIHR, se centra en los marcos técnicos y de políticas que son necesarios para el intercambio efectivo de datos a nivel nacional. El proyecto recientemente completado por la ODIHR, Construir una respuesta integral de justicia penal al delito de odio, ha ayudado a Grecia a implementar las políticas estratégicas y los marcos técnicos necesarios en esta área.

agencias policiales y de justicia penal, ministerios y OSC se reunieron, a menudo por primera vez, en talleres y entrevistas de proyectos.

Para desarrollar las dimensiones participativas del método de investigación, recurrimos a los métodos de investigación de diseño social, en particular la estrategia basada en el diseño de “hacer las cosas” (en nuestro caso, sistemas de registro y denuncia de delitos de odio) “visibles y tangibles”<sup>11</sup>. Específicamente, capacitamos a los participantes del taller de partes interesadas para crear prototipos físicos de (una perspectiva centrada en la víctima de):

- Los datos que se capturan y pierden en los “itinerarios” de un caso de delito de odio (o no) a través del proceso de justicia penal; y
- Las instituciones, las partes interesadas y las relaciones que comprenden los “sistemas” nacionales sobre la denuncia y el registro de delitos de odio.

En el proceso, los participantes pudieron compartir sus reflexiones críticas sobre el “aquí y ahora” de las denuncias y registros de delitos de odio a nivel nacional, al tiempo que identificaban las “potencialidades” para el cambio y la mejora<sup>12</sup>.

Se tomaron medidas específicas para generar un espacio seguro para que los participantes trabajaran a través de las fronteras institucionales para:

- Negociar cómo presentar lo “real”, por ejemplo, las fortalezas y debilidades actuales en los procesos de denuncia y registro, y en las relaciones institucionales. Por ejemplo, los participantes recibieron apoyo para “describir conjuntamente” los sistemas actuales de registro y denuncia de delitos de odio y para “diagnosticar conjuntamente” sus fortalezas y debilidades.
- Buscar un acuerdo sobre el “potencial”. Por ejemplo, se animó a los participantes a “co-priorizar” recomendaciones nacionales que se pueden poner en marcha.

La retroalimentación y los resultados coproducidos de los talleres confirmaron que las partes interesadas nacionales apreciaron muchos aspectos de esta [metodología](#).

Se constató que los talleres produjeron:

- Mejoras cuantificables en la comprensión de los participantes de la “imagen” nacional del delito de odio;
- Cambios significativos en la forma en que los participantes perciben su propio papel y el de los demás para aumentar la información y mejorar el registro en beneficio de las víctimas y las comunidades;
- La disposición de los participantes a verse a sí mismos como elementos de un “sistema” de denuncia y registro de delitos de odio que debe conectarse e integrarse para satisfacer las necesidades de las víctimas;

<sup>11</sup> Manzini (2015); Perry-Kessaris (2017b, 2019 y de próxima publicación en 2020).

<sup>12</sup> Julier and Kimbell 2016 pp. 39 - 40.

- Decisiones viables para mejorar el registro y la presentación de denuncias a nivel nacional, como la publicación de datos disponibles, la organización de reuniones de seguimiento entre los ministerios del gobierno para mejorar los marcos técnicos y de políticas;
- Compromisos de analizar formas de compartir datos de manera rutinaria entre las OSC y las fuerzas del orden; y
- Una valoración por la “libertad estructurada” creada por la metodología participativa basada en el diseño de la información<sup>13</sup>.

Los siguientes resultados, iniciados por el proceso de creación de prototipos del taller, se refinaron mediante entrevistas e investigaciones de documentación y se publicaron en colaboración con un diseñador gráfico:

- Un presentación visual de [El itinerario de un delito de odio](#)
- Un [prototipo de mapa de sistemas](#) que representa las relaciones reales y potenciales entre las partes interesadas clave
- Un [marco detallado de autoevaluación](#), basado en estándares internacionales para aplicación nacional.
- Seis mapas de sistemas nacionales que representan relaciones reales y potenciales, basadas en las evidencias recogidas usando el marco de autoevaluación: [Inglaterra y Gales](#), [Grecia](#), [Hungría](#), [Irlanda](#), [Italia](#) y [España](#).

La siguiente recomendación tiene como objetivo aumentar las posibilidades de adoptar un enfoque de sistemas a nivel nacional.

***Recomendación 2: Las organizaciones e instituciones que participan en actividades nacionales de creación de capacidad en materia de presentación de denuncias y registros deben recurrir a métodos probados y verificados.***<sup>14</sup>

Los métodos y herramientas creados por el proyecto se pueden usar de manera muy flexible en actividades de desarrollo de capacidades dirigidas por organizaciones de la sociedad civil y / u organizaciones y agencias internacionales o nacionales. Si bien los elementos altamente interactivos y colaborativos de Facing all the Facts pueden ser inusuales para algunas agencias, los siguientes principios se recomiendan encarecidamente para generar un enfoque centrado en la víctima y basado en sistemas:

- Incluir a todas las partes interesadas relevantes;
- Crear conscientemente entornos no jerárquicos, seguros y confidenciales;
- Utilizar métodos de creación de prototipos para hacer visibles los sistemas nacionales.
- Aprovechar los recursos de aprendizaje en línea de Facing Facts.

<sup>13</sup> Perry-Kessarís 2017b, 2019 y de próxima publicación en 2020.

<sup>14</sup> Por ejemplo: talleres nacionales dirigidos por la recién establecida Unidad Técnica y de Fomento de Capacidades de FRA, talleres conjuntos dirigidos por FRA y ODIHR; ODIHR TAHCLE actividades de fomento de capacidades; todas las actividades de seguimiento de Facing Facts y otras actividades relevantes.

## ***Comprender y utilizar los datos que tenemos***

Incidentes de delitos de odio que han producido muertes o han arruinado muchas vidas pueden ser completamente invisibles para el público en general a nivel nacional. Los casos investigados y procesados con éxito, y las iniciativas como las leyes, las estrategias nacionales y los programas de formación también pueden permanecer desconocidos. Las pruebas de la discriminación institucional, una barrera clave para denunciar y abordar los delitos de odio, pueden ser ignoradas y no analizadas<sup>15</sup>. Las técnicas y enfoques utilizados en este proyecto tenían como objetivo contribuir a una comprensión compartida de los delitos de odio al comenzar a rastrear y contar la [historia nacional de los delitos de odio](#) y los hitos clave en el registro y la presentación de denuncias.

El proyecto descubrió que los flujos de información sobre los datos de delitos de odio y las acciones para el público en general eran relativamente débiles por parte de las autoridades nacionales, pero relativamente fuertes por parte de las OSC. También descubrió que tanto las [autoridades nacionales como las OSC tienden a tener fuertes relaciones y flujos de información con las OIG](#). Esto sugiere una tendencia de las autoridades nacionales a ver el registro de delitos de odio y la recopilación de datos como un problema que reside en el “espacio” internacional, mientras que las OSC entienden los datos de delitos de odio como una herramienta para aumentar la conciencia nacional. Las relaciones relativamente fuertes entre las OIG y las partes interesadas nacionales son una indicación positiva de que el marco internacional de normas, estándares, actividades y recursos de desarrollo de capacidades, tanto financieros como prácticos, están influyendo y alimentando las agendas nacionales. Al mismo tiempo, la gran cantidad de datos compilados por las OIG carece de visibilidad y se utiliza poco para comprender y abordar el delito de odio<sup>16</sup>.

Las siguientes recomendaciones se centran en los pasos que pueden tomar, principalmente las OIG, para desarrollar la transparencia, la coherencia y la acción contra el delito de odio a nivel nacional.

15 Ver informe sombra de ENAR (2019), <https://www.enar-eu.org/Justice-gap-racism-pervasive-in-criminal-justice-systems-across-Europe>, ver también informe nacional sobre [Inglaterra y Gales](#)

16 Ver European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018<sup>a</sup>) y OSCE/ODIHR (2019) por ejemplo.

***Recomendación 3: Las OIG deberían continuar unificando los conceptos, definiciones y actividades de desarrollo de capacidades de delitos de odio y discurso de odio entre las OIG.***

Por ejemplo, los esfuerzos podrían basarse en la reciente *Nota de orientación del Grupo de alto nivel de la Comisión sobre la aplicación práctica de la Decisión marco sobre el racismo y la xenofobia*, que clarificó aún más los conceptos de delito de odio y discurso de odio, y apoya los esfuerzos nacionales para recopilar y desglosar los datos sobre delitos de odio y discurso de odio<sup>17</sup>.

***Recomendación 4: Las OIG deberían aumentar la visibilidad de sus informes anuales y ad-hoc a nivel nacional***

En particular, cuando los informes internacionales incluyen datos nacionales, las organizaciones intergubernamentales y las agencias internacionales deberían ofrecer información sobre cómo pueden interpretar y utilizar los datos nacionales disponibles los encargados de formular políticas nacionales<sup>18</sup>.

***Recomendación 5: Las OIG deben dirigirse de manera rutinaria y específica a los Estados Miembros que informan a las agencias internacionales pero no preparan información transparente para los agentes interesados nacionales y los ciudadanos.***

Si los datos y la información enviados a las OIG no son de dominio público, las OIG deberían alentar encarecidamente a los Estados miembros a que estén fácilmente disponibles en el idioma nacional<sup>19</sup>.

***Recomendación 6: Las OIG deberían aumentar la transparencia sobre cómo se evalúan las iniciativas nacionales en la denuncia y registro de delitos de odio***

Por ejemplo:

- La OSCE-ODIHR podría considerar publicar el cuestionario que envía a los Estados participantes de la OSCE como base para preparar su informe anual sobre delitos de odio y publicar información sobre los métodos de registro de las OSC<sup>20</sup>.
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) podrían considerar publicar sus métodos para tener en cuenta y evaluar datos oficiales y de OSC, al preparar sus informes.

<sup>17</sup> Ver EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance (2018, noviembre).

<sup>18</sup> Ver EU MIDIS, [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00141\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00141_en); y OSCE-ODIHR Annual Hate Crime Reporting, [hatecrime.osce.org](https://www.osce.org), por ejemplo.

<sup>19</sup> Esta recomendación fue aceptada en varias reuniones consultivas.

<sup>20</sup> De la misma manera que la OSCE-ODIHR publica un resumen de los métodos de registro y presentación de denuncias utilizados por las autoridades públicas, también puede incluir un resumen de los métodos de registro de las OSC que informan a la ODIHR. Esto aumenta y difunde el conocimiento sobre los métodos de presentación de denuncias y podría conducir a procesos de registro y presentación de denuncias más coherentes entre las autoridades públicas y las OSC.

- Todas las OIG y las agencias podrían considerar explicar los métodos utilizados para evaluar la veracidad de las afirmaciones de los Estados miembros sobre sus acciones para mejorar el registro y aumentar la presentación de denuncias, incluida la verificación de la existencia de directrices y programas de formación.
- Todas las OIG podrían enfatizar la necesidad de involucrar a OSC cualificadas en las actividades de desarrollo de capacidades como un socio igualitario, incluso para mejorar el registro de delitos de odio, y no solo en iniciativas para alentar a las víctimas a denunciar o dar apoyo a las víctimas.
- Todas las OIG podrían considerar desarrollar un método para evaluar la fiabilidad de los datos de las OSC e integrar los datos de las OSC que han sido evaluados como fiables en sus informes y evaluaciones a nivel nacional.

### ***Recomendación 7: Eurostat debería incluir un requisito para que los Estados miembros recopilen y presenten datos sobre delitos de odio.<sup>21</sup>***

Por ejemplo, Eurostat y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito podrían trabajar juntos para desarrollar criterios para recopilar datos bajo la categoría existente de “delito de odio” en la Clasificación Internacional del Delito con Fines Estadísticos (ICCS)<sup>22</sup>.

## ***Mejorar las capacidades***

Por supuesto, fortalecer el marco normativo internacional y hacer que los sistemas y datos nacionales sean más visibles no conducirá automáticamente a resultados positivos para las víctimas y las comunidades. De hecho, el proyecto descubrió que los marcos de denuncia, registro y recopilación de datos establecidos desde hace mucho tiempo, como los de Inglaterra y Gales, no necesariamente conducen a respuestas consistentes y efectivas para las víctimas y las comunidades afectadas. De hecho, los argumentos más sólidos para integrar la estrategia de denuncias y registro con acciones para aumentar el acceso a la justicia, la seguridad y la protección provienen de los “agentes de cambio” en [Inglaterra y Gales](#).

Las recomendaciones en esta sección se relacionan con los pasos prácticos que deben tomarse para lograr este cambio de paradigma, que incluyen: cambios técnicos y de políticas para permitir un flujo más directo de información y cooperación entre las divisiones; acciones para fortalecer la floreciente comunidad contra los delitos contra el odio en Europa; y, prestando especial atención a las preguntas estratégicas que enfrentan las OSC que desean realizar un seguimiento, registro y apoyo a las víctimas de alta calidad.

<sup>21</sup> Ver [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics)

<sup>22</sup> Ver <https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/BG-ICCS-UNODC.pdf> pg. 100

## **Compartir datos y cooperar en todo el sistema: implementar y desarrollar mecanismos técnicos y para las políticas**

El proyecto Facing all the Facts descubrió que existen ciertos mecanismos y enfoques que pueden fortalecer significativamente las conexiones sobre los datos de delitos de odio, tanto entre las autoridades públicas y las OSC como entre las autoridades públicas, por ejemplo, entre la policía y los servicios de enjuiciamiento.

Los marcos de políticas interinstitucionales y los programas de formación y mejora de capacidad técnica son dos de esos mecanismos que facilitan la transmisión de información sobre: incidentes de odio y delitos de odio; evidencia de sesgo por prejuicio; y apoyo a las víctimas y necesidades de seguridad. También descubrimos que la mayoría de los países tenían un ‘motor de cambio’ que ha iniciado e impulsado el desarrollo de estos marcos, y que aquellos países que han incorporado un enfoque estratégico, como los acuerdos interinstitucionales y los planes de acción, tienen más probabilidades de tener más “[sistemas](#)” más fuertes.

Teniendo en cuenta el enfoque actual y relativamente fuerte en la cooperación entre las autoridades públicas en las actividades de mejora de capacidad de las OIG, las siguientes recomendaciones se centran en la relación entre las autoridades públicas y las OSC. Proponemos que estas relaciones de “cruce de fronteras” sean el hilo de conexión entre el registro y la presentación de denuncias y los resultados adecuados para las víctimas y las comunidades.

A nivel técnico, los mecanismos que fomentan y permiten el intercambio de información y datos sobre las necesidades de las víctimas y la evidencia de sesgos fueron un objetivo particular. Nuestra revisión del marco internacional encontró un importante apoyo para utilizar los datos de las OSC para las interpretaciones nacionales de los delitos de odio. Por ejemplo, el caso *Identoba vs Georgia* del TEDH mostró que las autoridades públicas deberían tener en cuenta los datos de las OSC al evaluar el riesgo al que se enfrentan las comunidades LGBT<sup>23</sup>. La *Directiva sobre los derechos de las víctimas* anima a las autoridades públicas a tener en cuenta los datos de las OSC al evaluar la implementación de la directiva a nivel nacional<sup>24</sup>. En la práctica, generalmente hay una desconexión completa entre la OSC y los datos de las autoridades públicas. Los dos tipos de organismos usan diferentes definiciones, registran para diferentes propósitos y, con mucha frecuencia, la policía no tiene los medios técnicos o el incentivo político para tener en cuenta directamente los datos de las OSC de manera que puedan influir en las decisiones operativas<sup>25</sup>. Una excepción a esto fueron los acuerdos de intercambio de información entre OSC especializadas y la policía en [Inglaterra y Gales](#), y un compromiso oficial para analizar este enfoque en [España](#). Ambos contextos podrían aprender en este ámbito.

23 TEDH, *Identoba and other v. Georgia*, nº 73235/12 (12 de mayo de 2015)

24 European Parliament and the Council of the European Union (25 de octubre de 2012).

25 Por ejemplo, FRA (2018c) descubrió que solo 10 Estados miembros cooperaron de alguna manera con las OSC en el registro de delitos de odio. Inglaterra y Gales son los únicos países que tienen acuerdos de intercambio de información entre la policía y las OSC.

En un esfuerzo por avanzar en la agenda de cooperación entre OSC y autoridades públicas, la recomendación a continuación sugiere centrarse en el mecanismo técnico de conexión potencialmente útil que supone adoptar una política de registro basada en la percepción de la víctima, que podría así permitir que los datos de las OSC sean considerados e incluidos directamente en la imagen “oficial” del delito de odio<sup>26</sup>.

### **Recomendación 8: Implementar en su totalidad la recomendación de política general de ECRI nº 11 en todos los Estados miembros de la UE**

La implementación de esta recomendación estaría respaldada por las siguientes acciones:

- La policía nacional debe adoptar una política que permita la presentación de denuncias anónimas<sup>27</sup>.
- Las organizaciones y agencias internacionales activas en el terreno deben revisar y analizar los estándares y orientaciones actuales, el desarrollo de capacidades y los marcos de financiación para tener un enfoque más técnico, basado en criterios claros sobre la implementación de la Rec. nº 11 a nivel nacional.

Por ejemplo:

- La OIDDH podría considerar incluir información, como parte de su informe anual de delitos de odio, sobre si un país en particular, en su política:
  - Permite denuncias anónimas
  - Acepta denuncias de terceros
  - Adopta el enfoque de registro basado en la percepción de la víctima
- FRA podría aprovechar su informe de 2018 para orientar mejor a los Estados sobre cómo adoptar el enfoque de la Rec. nº 11 de ECRI a nivel nacional<sup>28</sup>
- Los informes nacionales de ECRI podrían analizar si los países han adoptado la Rec. nº 11 en su totalidad o en parte, de acuerdo con criterios claros y medibles
- Tomar medidas para comprender y resolver mejor las barreras nacionales para implementar la Rec. Nº 11 de ECRI en diversos contextos nacionales. Se necesita investigar para analizar:
  - Enfoques nacionales actuales para implementar la Rec. Nº 11 de ECRI en su totalidad o en parte, incluidas innovaciones alternativas y modelos viables

<sup>26</sup> Ver European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2007). Para una explicación completa de cómo se pueden utilizar realmente los datos de ECRI y cómo se aborda el problema en cada país, consulte el capítulo [mecanismos de conexión].

<sup>27</sup> Esto se debe a que “cualquier otra persona” o un tercero podrían incluir una OSC que informa en nombre de una víctima que desea permanecer en el anonimato. Nuestra investigación mostró que Grecia, Hungría, Inglaterra, Gales y España permiten denuncias anónimas. Irlanda e Italia requieren que se identifique a la víctima para que la policía acepte y registre una denuncia.

<sup>28</sup> Ver European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018c, junio), p. 16-17

- ⇒ Perspectivas detalladas de la policía y las OSC sobre soluciones para la implementación parcial o total de la Rec. Nº 11 de ECRI
- ⇒ Elementos transferibles de enfoques que han implementado efectivamente las denuncias de terceros<sup>29</sup>

### **Apoyar y conectar a quienes están en el centro del cambio.**

Descubrimos que, además de los sólidos marcos institucionales para la cooperación, las personas referentes o los **‘agentes de cambio’** y las **‘amistades críticas’** activas a través de las **‘divisiones’** también son esenciales para asegurar el progreso hacia un enfoque centrado en las víctimas y evitar la regresión. Nuestras entrevistas revelaron que cada país cuenta con profesionales dedicados en todas las OSC y autoridades públicas que trabajan juntos para acelerar y salvaguardar el progreso en circunstancias difíciles. Hay varios pasos que se pueden tomar para apoyar a quienes están en el centro de estos esfuerzos, que se describen en la próxima recomendación.

### **Recomendación 9: Desarrollar e implementar estándares profesionales y redes de apoyo sobre denuncia y registro de delitos de odio**

Las principales organizaciones intergubernamentales, agencias y OSC que trabajan en este ámbito deben analizar:

- Normas profesionales y marcos de acreditación en toda la UE sobre delitos de odio como parte de una estrategia de formación. Los [cursos de formación en línea Facing Facts](#) pueden considerarse como un recurso que puede servir en este proceso.
- Crear más espacios para la participación y la creación de redes de igualdad que impliquen “agentes de cambio” y aprender de la evaluación formal de las estructuras internacionales actuales, incluida una evaluación sobre si apoyan adecuadamente a los agentes de cambio.
- Iniciativas de sensibilización y reconocimiento que podrían incluir un programa europeo de premios sobre delitos de odio y una red internacional de profesionales de delitos de odio.
- Seguir investigando los factores de éxito en el desarrollo y el mantenimiento de “amistades críticas” entre las OSC y las autoridades públicas en una variedad de contextos políticos y policiales.
- Creación de un grupo de trabajo sobre cooperación entre las autoridades públicas y las OSC en materia de denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio a nivel europeo.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Al considerar este ámbito, se podrían tener en cuenta los enfoques actuales de Inglaterra y Gales. Por ejemplo, es posible definir y limitar las fuentes de “denuncias de terceros” a “profesionales”, “miembros de la familia” y otras fuentes acreditadas. Esto podría ser una “vía intermedia” útil para países que no desean aceptar simplemente cualquier denuncia anónima. Ver Home Office (2019)

<sup>30</sup> El grupo podría considerar desarrollar pautas sobre cómo implementar con éxito las buenas prácticas descritas por la FRA en una variedad de contextos, basándose en los principios, mecanismos, métodos y marcos propuestos en los informes Facing all the Facts, y otras investigaciones y estándares internacionales (ver FRA 2018).

Todos los informes nacionales señalaron el problema de los recursos, que está relacionado con lo que se ha calificado como el “espacio menguante” de la sociedad civil. Las organizaciones intergubernamentales deben recordar las recomendaciones de la Comisión y de la FRA sobre las acciones para apoyar mejor la infraestructura de la sociedad civil en este contexto<sup>31</sup>.

Existen competencias específicas que deben identificarse y desarrollarse para que las víctimas individuales reciban la respuesta correcta en el momento de la presentación de denuncias, que se abordan en la próxima recomendación.

### ***Recomendación 10: Desarrollar una formación específica y estándares para aportar un enfoque centrado en la víctima a la hora de recibir y registrar denuncias de delitos de odio***

Nuestros entrevistados se hicieron eco de los resultados de investigaciones existentes sobre los delitos de odio y los incidentes como parte de un “proceso de victimización”<sup>32</sup>, del cual solo una parte (o ninguna) puede ser denunciada. Si bien ha habido un trabajo importante para que la policía tenga la capacidad de reconocer y registrar los indicadores de sesgo por prejuicio que luego podrían probar un delito de odio, la persona que recibe la denuncia, ya sea el policía que recoge una llamada o el que atiende en persona, el trabajador de apoyo de las OSC u otros, deben tener la capacidad y las competencias para mantener una ‘conversación’ que implica:

- Apoyar a la persona para que cuente su historia, que puede ser confusa, poco clara y compleja, y / o en un idioma que no sea su lengua materna;
- Evaluar necesidades y riesgos inmediatos;
- Escuchar;
- Proporcionar directamente apoyo o derivarlo a un servicio de apoyo;
- Asesoramiento sobre posibles consecuencias legales; e
- Identificar y anotar posibles indicadores de sesgo por prejuicio que podrían usarse como evidencia.

Los encargados de la toma de decisiones también necesitan la habilidad, el conocimiento y los recursos para comprender lo que les dicen los datos y para ordenar que se trabaje más para reducir las carencias<sup>33</sup>.

Para lograr esta recomendación, se puede acceder al aprendizaje en línea de Facing Facts junto con otras herramientas de desarrollo de capacidades a nivel nacional e internacional<sup>34</sup>.

31 Ver introducción de este informe, y Council of the European Union (2015), FRA (2018b, enero).

32 Walters, M. A., BrownR., y Wiedlitzka, S. (2016), ver también Chakraborti, N., Garland, J. y Hardy, S. (2014).

33 Estos temas se tratan en detalle en ODIHR/ODIHR (2014, 29 de septiembre).

34 Por ejemplo, los socios de Gales e Inglaterra de Facing all the Facts desarrollaron una formación on line para la policía que recoge las llamadas, centrándose en estas competencias.

## Un enfoque en el registro y el seguimiento de las OSC

Hay, con razón, un enfoque significativo en el papel y las responsabilidades de las autoridades públicas para aumentar las denuncias y mejorar el registro y la recopilación de datos. Hasta la fecha, sin embargo, se ha prestado menos atención a cómo mejorar la capacidad y la formación de las OSC en este área y las cuestiones y retos estratégicos que se plantean<sup>35</sup>.

Nuestros resultados sugieren que un enfoque centrado en las víctimas y los resultados requiere que las OSC desarrollen una orientación organizacional particular que les permita relacionarse con las víctimas y asegurar la confianza de las comunidades afectadas, por un lado, y comprometerse efectiva y profesionalmente con las autoridades, por otro lado (ver [mecanismos y principios de conexión](#)). También es un reto para las OSC a trabajar como una red, en diversos grupos para abordar todas las formas de odio y satisfacer las necesidades interseccionales de las víctimas. Estos problemas se consideran en la siguiente recomendación.

***Recomendación 11: Las redes y foros europeos de las OSC deberían unirse para desarrollar una guía sobre las cuestiones estratégicas clave a las que se enfrentan las OSC que desean fortalecer las actividades de denuncia y registro centrados en las víctimas y los resultados***

Dicha orientación podría considerar cómo:

- Asegurar, hacer visible e implementar metodologías de registro de alta calidad que protejan la confidencialidad de las víctimas, aseguren la confianza de las comunidades que representan y aporten o garanticen apoyo<sup>36</sup>.
- Iniciar y asegurar prácticas como “[amistades críticas](#)” entre las autoridades públicas y las OSC.
- Moverse en contextos políticos hostiles y estar abierto a “una cooperación por debajo del radar”, mientras identifica cuándo la cooperación no es posible debido a la falta de interés de las autoridades.
- Trabajar en asociación con otras OSC para adoptar una “voz única”, que incluye:
  - ❖ Condenar todas las formas de odio;
  - ❖ Establecer metodologías comunes compatibles;
  - ❖ Buscar posiciones comunes de defensa sobre problemas comunes;
  - ❖ Equilibrar el riesgo de competir por los mismos recursos con la necesidad de adoptar un enfoque de red en beneficio de las víctimas y las comunidades; y

<sup>35</sup> Con las importantes excepciones de las orientaciones y mejora de capacidades de ILGA y de Facing Facts en este ámbito. Ver International Lesbian and Gay Association-Europe (ILGA) (2008) y CEJI (2012).

<sup>36</sup> Por ejemplo, la Red de Registro de Violencia Racista (RVRN) (ver el [informe de Grecia](#)) comparte la misma metodología en 32 organizaciones diversas. Este enfoque debe ser respaldado por un mecanismo central fuerte que esté suficientemente capacitado para revisar datos, compilar denuncias, buscar cooperación con la policía, etc. Otro enfoque, seguido por el Grupo de Trabajo contra el Crimen de Odio (WGAHC) (ver el [informe de Hungría](#)) es reunir a un grupo más pequeño y más específico que se comprometa a un registro de alta calidad y, juntos, contactar a la policía y otras organizaciones para la colaboración.

- Evidenciar el problema de los delitos de odio, incluso cuando las autoridades no tienen interés. Estos datos pueden presentarse en otros foros, como informes internacionales, hacerlos visibles a nivel nacional si cambia el contexto político.
- Desarrollar redes nacionales con el apoyo de organismos independientes pero influyentes, como organismos de igualdad u oficinas nacionales de los OIG<sup>37</sup>.

## ***Continuar experimentando y aprendiendo***

Esta investigación y sus resultados se han basado en el profundo conocimiento existente y en una práctica inspiradora. Al mismo tiempo, es evidente que queda mucho por hacer para lograr un enfoque centrado en la víctima y en los resultados para aumentar la presentación de denuncias y mejorar el registro. El aprendizaje ha sido un tema clave en todo el proyecto Facing all the Facts, y tenemos la intención de continuar aprendiendo después de que termine esta fase. Las siguientes recomendaciones se centran en áreas clave para una mayor experimentación y aprendizaje, que incluyen: comprender y abordar el riesgo; compilar y compartir las lecciones aprendidas de la implementación nacional del aprendizaje en línea para la policía; continuar desarrollando y mejorando la investigación de Facing all the Facts y los métodos de colaboración; ir más allá de un enfoque de justicia penal y asegurar un mayor enfoque en las comunidades más desatendidas.

### **Comprender y abordar el riesgo**

El enfoque de las normas existentes y los esfuerzos nacionales tiende a centrarse más en evaluar y abordar los riesgos para las personas que participan en el proceso de justicia penal, en lugar del riesgo de escalada y degeneración de las relaciones sociales planteadas por los delitos de odio, los discursos de odio y los incidentes de odio. Uno de los valores potenciales de recopilar este tipo de datos es proporcionar un “barómetro” de las tensiones que están aumentando, que es el enfoque de la siguiente recomendación.

***Recomendación 12: Los investigadores y las OIG deben construir la base probatoria y conceptual sobre la cual abordar mejor los riesgos causados por el discurso de odio, incidentes de odio, delitos de odio y otros fenómenos relacionados.***

<sup>37</sup> Por ejemplo, en Grecia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y UNHCR apoyan el trabajo de la Red.

Las acciones podrían incluir:

- Analizar y compartir cómo los Estados miembros utilizan actualmente los datos y la inteligencia sobre delitos de odio, incidentes de odio y discurso de odio para comprender y abordar los riesgos para la cohesión de la comunidad;
- Identificar y acordar conceptos, normas y estándares que ayudan a conectar datos sobre incidentes de odio, discurso de odio y delitos de odio con acciones para reducir los riesgos para la cohesión social.

### **La “frontera” del aprendizaje en línea**

Facing all the Facts desarrolló el aprendizaje en línea para la policía, siendo pionero en nuevos métodos y presentando muchos retos a los socios nacionales. Desarrollar un contenido atractivo y relevante, superar las barreras tecnológicas y asegurar la aceptación del liderazgo surgieron como retos clave. La siguiente recomendación tiene como objetivo fomentar nuevos programas de aprendizaje en línea en otros Estados miembros y mejorar el aprendizaje en línea existente en este área.

***Recomendación 13: Los socios de Facing all the Facts deben compartir ideas sobre la implementación del aprendizaje en línea para la policía en Inglaterra y Gales, Hungría e Italia.***<sup>38</sup>

Esto podría incluir:

- Consideraciones técnicas, como el uso de la plataforma Moodle para desarrollar e impartir formación
- Cómo difundir el aprendizaje en línea a cientos / miles de estudiantes a través de sistemas federalizados o descentralizados
- Contrarrestar las experiencias negativas y las percepciones del “aprendizaje en línea”

### **Desarrollar el enfoque de “sistemas”**

El apartado sobre [metodología](#) detalla las limitaciones del enfoque de Facing all the Facts. Por ejemplo, los mapas de sistemas nacionales actualmente no reflejan la complejidad total de las estructuras organizativas de los sistemas de recolección de datos en cada país ni reflejan el trabajo a menudo pionero que se lleva a cabo a nivel regional y local. La siguiente recomendación tiene como objetivo apoyar nuevas mejoras y aplicaciones.

38 Estos programas de aprendizaje en línea se desarrollaron como parte del proyecto Facing all the Facts. Los cursos se basan en estándares internacionales y se adaptan a las leyes, políticas y prácticas nacionales. Puede encontrar más información sobre los métodos y la estructura de aprendizaje en línea de Facing Fact en [facingfactsonline.eu](http://facingfactsonline.eu).

***Recomendación 14: Facing all the Facts debe continuar trabajando con su comunidad de práctica para mejorar continuamente sus métodos y aprendizaje a través de la aplicación***

Esto podría incluir:

- Trabajar con socios nacionales para actualizar los mapas de los sistemas nacionales para reflejar los cambios e identificar nuevas áreas de acción.
- Buscar informaciones adicionales de las acciones, estándares, políticas y mecanismos que integran los sistemas de denuncias y registros con resultados centrados en las víctimas. Es esencial comprender y evidenciar las relaciones a través de los límites institucionales, especialmente las amistades críticas entre las OSC y la policía.

**Ir más allá de la policía y de la justicia penal**

Las normas y estándares internacionales y nacionales se dirigen abrumadoramente a las respuestas de la policía y la justicia penal, pero las víctimas y las comunidades también quieren y necesitan soluciones que solo se pueden encontrar fuera del proceso de justicia penal. Se necesita más experimentación para conectar a las partes interesadas fuera del sistema de justicia penal para lograr un enfoque verdaderamente centrado en las víctimas para denunciar y registrar. Centrarse en la educación sobre la diversidad para influir y cambiar las actitudes de niños y niñas y desarrollar políticas de tolerancia cero en el lugar de trabajo también son objetivos estratégicos importantes centrados en las víctimas.

***Recomendación 15: Las autoridades públicas y las redes contra el delito de odio deberían considerar métodos para involucrar e incluir a los actores de la justicia no penal en los esfuerzos para garantizar denuncias, registros, recopilación de datos y apoyo centrados en las víctimas.***

Esto podría incluir:

- Buscar conexiones con socios nacionales en salud, vivienda, empleo y educación para identificar las buenas prácticas existentes en:
- Registrar delitos e incidentes de odio; y,
- Apoyar a las víctimas para acceder a la atención médica, soluciones de vivienda y otros servicios locales.
- Probar formas, basadas en los métodos de Facing all the Facts, de implicar a estos socios en los “sistemas” de denuncia y registro de delitos de odio y hacer que su (potencial) contribución y sus responsabilidades sean visibles y evaluables.

## **Hacer visibles los delitos de odio contra las personas gitanas y las personas con discapacidad**

La falta crónica de datos sobre delitos de odio contra personas gitanas y personas con discapacidad resaltó la necesidad de tomar medidas urgentes en esta área y es el objeto de la última recomendación.

### ***Recomendación 16: Tomar medidas para comprender mejor y mejorar la denuncia y el registro de delitos de odio contra personas gitanas y personas con discapacidad.***

Para seguir esta recomendación, las partes interesadas pueden recurrir a:

- El [módulo en línea del indicador de sesgo de delito de odio por discapacidad](#), que incluye el aprendizaje sobre indicadores de sesgo comunes, las necesidades de las personas con discapacidad y su lucha por los derechos civiles.
- El [módulo de delitos de odio contra los gitanos/as](#), que incluye el aprendizaje sobre indicadores de sesgo comunes, las necesidades de las comunidades gitanas y la historia de discriminación contra ellas.

## ***Comprender y abordar nuevas complejidades***

Si bien no es objeto de recomendaciones específicas, los expertos veteranos que están más implicados en los esfuerzos nacionales para comprender y abordar el delito de odio identificaron varios retos actuales que necesitan más investigación y exploración con todas las comunidades afectadas. Éstos incluyen:

- Las respuestas estatales a la crisis de migrantes y refugiados que oscurecen y exageran la naturaleza y el impacto de los delitos de odio contra las comunidades minoritarias que llevan mucho tiempo en cada país;
- Capturar y satisfacer las necesidades de las víctimas derivadas de identidades interseccionales y de la discriminación múltiple;
- Las limitaciones del marco del delito de odio como una forma de comprender y abordar casos de violencia selectiva entre comunidades minoritarias.

# Resultados

## *El desarrollo de normas y prácticas de denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio en Europa*

Esta sección describe el desarrollo de un conjunto de estándares y normas sobre denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio en Europa y internacionalmente. La primera parte presenta una cronología de los desarrollos clave, con referencias y enlaces. La segunda parte analiza críticamente la situación actual, con un enfoque particular en las normas y estándares que se relacionan con la cooperación entre las instituciones y entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades públicas en particular.

En diciembre de 1965, las Naciones Unidas aprueban la [Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial](#) (ICERD) que establece que debería ser un delito ‘difundir ideas basadas en la superioridad racial o el odio, la incitación a la discriminación racial, así como todos los actos de violencia o incitación a tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico’<sup>39</sup> El seguimiento realizado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que supervisa la implementación de la Convención se basa en datos producidos por organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Enero de 1970 El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial celebra su primera sesión. El [Comité](#) supervisa la aplicación de la Convención internacional sobre la eliminación de la discriminación racial<sup>40</sup>. Como se explica en el Informe de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE sobre la [Práctica de la recopilación de datos y el registro de delitos de odio en la UE](#), “los Estados miembros de la ICERD están obligados a presentar informes periódicos sobre la implementación de la Convención al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). El comité examina cada informe y aborda sus inquietudes y recomendaciones, [incluyendo el registro de delitos de odio y la recopilación de datos] al Estado miembro en forma de ‘observaciones finales’”<sup>41</sup>.

En 1996 la ECRI publica su [Recomendación de Política General No. 1 sobre Combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia](#) que guía a los estados miembros del Consejo de Europa a: ‘Asegurarse de que se recopilen y publiquen

39 Asamblea General de Naciones Unidas (1965).

40 Oficina del Alto Comisionado (OHCHR) (2019)

41 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b junio), p. 101.

datos y estadísticas precisas sobre el número de delitos racistas y xenófobos que se denuncian a la policía, sobre el número de casos que se procesan, los motivos por los que no se procesan y el resultado de los casos procesados<sup>42</sup>.

En 1998 ECRI publica su [Recomendación de Política General No. 4: Encuestas nacionales sobre la experiencia y la percepción de discriminación y racismo desde el punto de vista de las víctimas potenciales](#), que ‘recomienda al gobierno de los Estados miembros que tomen medidas para garantizar que se realizan encuestas nacionales sobre la experiencia y la percepción del racismo y la discriminación desde el punto de vista de las posibles víctimas’<sup>43</sup>.

En 2002 se aprueba la ‘Declaración de Durban’ de las Naciones Unidas. Entre muchas otras acciones para combatir el racismo y la xenofobia, la [Declaración](#) (párrafo 74) insta a actuar para “Mejorar la recopilación de datos sobre la violencia motivada por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”<sup>44</sup>.

En 2002 ECRI comienza sus primeros [ciclos de seguimiento por país](#)<sup>45</sup>, que incluyen un análisis de si los Estados registran datos e información sobre delitos racistas y cómo lo hacen.

En diciembre de 2004 la OSCE aprueba la Decisión MC Nº 12/04, la primera Decisión del Consejo Ministerial que menciona los delitos de odio. La Decisión se centra en las obligaciones de los Estados participantes de la OSCE de “recopilar y mantener información y estadísticas fiables sobre delitos antisemitas y otros delitos de odio, cometidos dentro de su territorio, enviar dicha información periódicamente a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR) ) y poner esta información a disposición del público”<sup>46</sup>.

En 2005 la ODIHR publica *Combatir los delitos de odio en la región de la OSCE: un resumen de estadísticas, legislación e iniciativas nacionales*, el precursor de sus [informes anuales](#)<sup>47</sup>. Junto con los “datos oficiales”, los informes anuales de ODIHR incluyen información presentada por ONG en toda la región de la OSCE.

En diciembre de 2005 la OSCE aprueba la Decisión MC 10/05 sobre la recopilación de información y estadísticas sobre delitos de odio. La [Decisión del Consejo Ministerial](#) compromete a los Estados participantes de la OSCE a “intensificar los esfuerzos para recopilar y mantener información y estadísticas fiables sobre delitos de odio y legislación, para enviar periódicamente dicha información a la ODIHR, y para poner esta información a disposición del público y para considerar aprovechar

42 Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia (ECRI) (1996).

43 Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia (ECRI) (1998).

44 Naciones Unidas (2002), párrafo 74.

45 Web del Consejo de Europa (2019).

46 *OSCE Consejo Ministerial (2004, 7 de diciembre)*, p. 4.

47 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2005, 15 de septiembre).

la asistencia de la ODIHR en este campo, y en este sentido, para considerar la posibilidad de nominar puntos de contacto nacionales sobre delitos de odio a la ODIHR”<sup>48</sup>.

En marzo de 2006 el Proceso de revisión periódica universal (EPU)<sup>49</sup> fue establecido por el Consejo de Derechos Humanos. Como se explica en el Informe de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE sobre la [Práctica de la recopilación de datos y el registro de delitos de odio en toda la UE](#) (pág. 101), el EPU “es un proceso impulsado por el Estado, bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos, que brinda la oportunidad para que cada Estado aporte información sobre las acciones que han tomado para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos (incluyendo el registro de delitos de odio y la recogida de datos). Sus revisiones se basan en una serie de documentos, como informes de gobiernos y órganos de los tratados, así como informes de instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales”<sup>50</sup>.

En diciembre de 2006 la OSCE aprueba la [Decisión del Consejo Ministerial N ° 13/06](#). Los Estados miembros de la OSCE se vuelven a comprometer a “recopilar y mantener datos y estadísticas fiables sobre delitos de odio”. También se menciona el papel de la sociedad civil en “contribuir a monitorear y reportar delitos de odio” y se alienta a los Estados a “facilitar [su] capacidad desarrollo”<sup>51</sup>.

En mayo de 2007, en [Šečić v. Croacia](#), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que, al investigar delitos violentos, las autoridades tienen el deber de “tomar todas las medidas razonables para desvelar cualquier motivo racista y determinar si el odio o los prejuicios étnicos pueden haber jugado o no un papel en los eventos. No hacerlo y tratar la violencia y la brutalidad racialmente inducidas en pie de igualdad con los casos que tienen connotaciones no racistas sería pasar por alto la naturaleza específica de los actos que son particularmente destructivos de los derechos fundamentales”<sup>52</sup>.

En junio de 2007, la [ECRI publica su Recomendación de Política General No. 11](#) sobre Combatir el racismo y la discriminación racial en la vigilancia policial, que anima a los Estados miembros del Consejo de Europa a adoptar una definición compartida de incidentes racistas como “cualquier incidente que la víctima o cualquier otra persona perciba como racista” y para utilizar este enfoque para “asegurarse de que la policía investigue todos los delitos racistas a fondo y no pase por alto la motivación racista de los delitos comunes”<sup>53</sup>.

48 OSCE Decisión del Consejo Ministerial n° 10/05 (2005).

49 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2019c).

50 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2018b, junio), p. 101.

51 OSCE Consejo Ministerial (2006).

52 TEDH (2007, 26 de julio)

53 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) (2007).

En julio de 2007, en [Angelova e Iliev v Bulgaria](#), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que el sistema de justicia penal debe ser capaz de identificar, reconocer y sancionar adecuadamente los delitos motivados por el racismo y que la policía debe investigar de manera rápida y efectiva las pruebas de motivación con sesgo por prejuicio<sup>54</sup>.

En diciembre de 2007 la Decisión Nº 10/07 del Consejo Ministerial de la OSCE se aprobó, incluidos los compromisos sobre el registro de delitos de odio y la recopilación de datos. Los Estados participantes [una vez más reafirman su compromiso](#) de “recopilar y mantener datos y estadísticas fiables sobre delitos e incidentes de odio”<sup>55</sup>.

En 2008 ILGA publica su [Manual de Seguimiento y Denuncia de Incidentes Homofóbicos y Transfóbicos](#)<sup>56</sup>. Esta es la primera vez que una organización de la sociedad civil explica exhaustivamente cómo registrar delitos e incidentes de odio de una manera que respalde la conexión entre la autoridad pública y las OSC y la incidencia política efectiva para que haya cambios.

En noviembre de 2008 Se aprueba la [Decisión Marco 2008/913 / JAI del Consejo sobre la lucha contra determinadas manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el derecho penal](#)<sup>57</sup>. Los Estados miembros deben garantizar que la legislación nacional reconozca la motivación racista o xenófoba como un factor agravante en los delitos identificados.

En abril de 2009 FRA publica [EU-MIDIS I](#), resultado de entrevistas personales con 23.500 personas de origen inmigrante y minorías étnicas en todos los Estados miembros de la UE durante 2008<sup>58</sup>. Incluye información sobre las experiencias de las víctimas de delitos racistas. Estos resultados proporcionan evidencia directa, a nivel nacional, de que la violencia dirigida a ciertos grupos es un problema que debe abordarse.

En mayo de 2009 la ODIHR publica [Legislación sobre los delitos contra el odio \(guía práctica\)](#) que establece los enfoques legislativos clave para reconocer el motivo del sesgo por prejuicio en los delitos de odio y, por lo tanto, sirve como base para un marco de seguimiento y recopilación de datos que evalúa el progreso en la implementación nacional<sup>59</sup>.

En octubre de 2009 la OSCE-ODIHR publica [“Prevención y respuesta a los delitos de odio: una guía de recursos para las ONG en la región de la OSCE”](#), que incluye una breve guía sobre cómo hacer seguimiento de los delitos de odio<sup>60</sup>.

54 TEDH (2007, 26 de julio).

55 ODCE Consejo Ministerial (2007).

56 Asociación Internacional Gay y Lesbiana – Europa (ILGA) (2008).

57 Consejo de la Unión Europea (2008).

58 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2009).

59 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2009a)

60 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2009b)

En diciembre de 2009 se aprobó [la Decisión Ministerial de Atenas 9/09 de la OSCE](#), es la primera norma internacional integral sobre el registro de delitos de odio y la recopilación de datos<sup>61</sup>. Compromete a los Estados participantes de la OSCE a recopilar, mantener y hacer públicos datos y estadísticas fiables con suficiente detalle sobre delitos de odio y manifestaciones violentas de intolerancia, incluido el número de casos denunciados a las fuerzas del orden público, el número de procesamientos y las sentencias impuestas. Describe el delito de odio como “un acto criminal cometido con una motivación por sesgo de prejuicio” Una definición que ha formado la base de los informes de delitos de odio y la recopilación de datos de la ODIHR.

El 31 de marzo de 2010 el Comité de Ministros de Estados Miembros del Consejo de Europa aprueba la [Recomendación CM/REC \(2010\)5](#) sobre medidas para combatir la discriminación basada en la orientación sexual y en la identidad de género. En su anexo 1A el Comité hace recomendaciones sobre la investigación y el enjuiciamiento de delitos de odio y propone que los Estados miembro garanticen:

- Que se toman medidas para promover la presentación de denuncias y que quienes denuncian tengan “asistencia y apoyo adecuados”
- “Que se recopilen y analicen datos relevantes ... sobre delitos de odio e incidentes motivados por el odio relacionados con la orientación sexual o la identidad de género”.

En octubre de 2012 se publica la [Directiva 2012/29 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo](#), sobre normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, incluidos los derechos explícitos a las víctimas de delitos de odio y la imposición de obligaciones a los Estados miembros para comunicar datos estadísticos que incluyan, ‘al menos el número y los tipos de delitos denunciados y, en la medida en que se conozcan dichos datos, y estén disponibles, el número, la edad y el género de las víctimas’<sup>62</sup>.

2012 ODIHR lanza [Formación contra el delito de odio para la policía \(TAHCLE\)](#), que tiene como objetivo formar a la policía para mejorar su reconocimiento y comprensión y la capacidad de investigar delitos de odio<sup>63</sup>. Los Estados participantes de la OSCE solicitan la asistencia de la ODIHR y son responsables de la implementación nacional del programa.

2012 ODIHR lanza su sitio web [Hate Crime Reporting](#), transformando su función de denunciar en un espacio interactivo en línea<sup>64</sup>. La ODIHR también lanza Formación contra el delito de odio para la policía. [TAHCLE](#) capacita a la policía para mejorar su reconocimiento, comprensión y capacidad para investigar delitos de odio.

61 OSCE Consejo Ministerial (2009)

62 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2012, 25 de octubre)

63 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2012, 4 de octubre).

64 OSCE/ODIHR Departamento de Tolerancia y No Discriminación (2019a).

Los Estados participantes de la OSCE solicitan la asistencia de la ODIHR y son responsables de la implementación nacional del programa.

En noviembre de 2012, el proyecto financiado por la Comisión Europea, Facing Facts<sup>65</sup>, publica las [Directrices de seguimiento de delitos de odio para las ONG](#)<sup>66</sup> con el objetivo de monitorear los delitos de odio en su contexto y comienza a capacitar a un grupo de 50 formadores de ONG sobre motivaciones basadas en prejuicios.

En diciembre de 2013 el [Consejo Europeo publica sus conclusiones sobre la lucha contra los delitos motivados por el odio](#): “Destacando la necesidad de una recopilación efectiva y sistemática de datos fiables y comparables sobre delitos motivados por el odio, incluyendo, en la medida de lo posible, el número de incidentes denunciados por el público y registrados por las autoridades; el número de condenas<sup>67</sup>; los motivos de sesgo detrás de estos delitos; y las penas impuestas a los delincuentes”. El lenguaje es muy coherente con otras normas internacionales como la Decisión 9/09 del Consejo Ministerial de la OSCE.

En enero de 2014 la Comisión Europea publica un [informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la implementación de la Decisión Marco 2008/09/JAI del Consejo sobre la lucha contra ciertas formas y expresiones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal](#), incluyendo observaciones sobre la importancia de ‘datos fiables, comparables y recopilados sistemáticamente [sobre delitos de odio]’<sup>68</sup>.

En septiembre de 2014 la ODIHR publica [Herramientas de Recogida de datos y monitorización de delitos de odio \(guía práctica\)](#)<sup>69</sup>. La ODIHR también lanza Formación de fiscales y delitos de odio (PAHCT).

[PAHCT forma a fiscales](#) para mejorar sus respuestas a los delitos de odio. Los Estados participantes de la OSCE solicitan la asistencia de la ODIHR y son responsables de la implementación nacional del programa<sup>70</sup>.

En octubre de 2014 FRA publica [los principales resultados de su encuesta a lesbianas, gays, bisexuales y transgénero de la Unión Europea](#)<sup>71</sup>. Los resultados de la encuesta muestran que muchos ocultan su identidad o evitan ciertos lugares por miedo. Otros experimentan discriminación e incluso violencia por ser LGBT. Sin embargo, la mayoría no informa de tales incidentes a la policía ni a ninguna otra autoridad relevante “. El informe es una buena herramienta para los responsables políticos y complementa la evidencia y los datos existentes a nivel nacional sobre delitos de odio anti-LGBT a nivel nacional.

65 El proyecto Facing Facts (2011 – 2013) ha sido financiado por la Comisión Europea JUST/2010/FRAC/AG/1075. Para más información, véase Facing Facts Online! (2019).

66 CEJI (2012)

67 Consejo de la Unión Europea (2013, 5-6 de diciembre).

68 Comisión Europea (2014).

69 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2014, 29 septiembre).

70 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2014, 29 septiembre).

71 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2014).

En noviembre de 2014 [Discapacidad y delitos de odio: una guía para las organizaciones de personas con discapacidad, policía, instituciones nacionales de derechos humanos, medios de comunicación y otros agentes clave](#) es publicada conjuntamente por la Red Europea para la Vida Independiente y La Defensoría del Pueblo para las Personas con Discapacidad de la República de Croacia. El manual incluye una consideración detallada de reconocimiento, denuncia y seguimiento de las respuestas a los delitos de odio por discapacidad, incluida una consideración del caso de [Dorđević contra Croacia](#).

En marzo de 2015 la conferencia Facing Facts Forward reúne a un grupo mixto de OSC, autoridades nacionales y organismos e instituciones internacionales. Las recomendaciones resultantes comienzan a articular los elementos de un enfoque colaborativo para mejorar los datos y la información disponibles sobre delitos de odio<sup>72</sup>.

En agosto de 2015, en el caso de [Identoba y otros contra Georgia](#), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que el mismo deber de “desvelar la motivación de sesgo por prejuicio” se aplica en los ataques contra las comunidades LGBT. También se basó en los datos recopilados por la sociedad civil para llegar a la conclusión de que la policía debería haber sido consciente del contexto de hostilidad a que se enfrenta la comunidad LGBT y el aumento de los riesgos de ataque al que se enfrentaban<sup>73</sup>.

En abril de 2016 FRA publica [Garantizar la justicia para las víctimas de delitos de odio: perspectivas profesionales](#), el primer informe que analiza las actitudes y percepciones de los profesionales de la justicia penal, dando una idea de las barreras institucionales y los aspectos positivos referentes a las víctimas de delitos de odio<sup>74</sup>. Un hallazgo clave se refiere a las diferencias significativas en las percepciones entre la policía y las OSC sobre la efectividad de las respuestas de la policía al delito de odio.

En 2016 FRA publica un [Compendio de prácticas](#) que incluye ejemplos de esfuerzos para mejorar el registro de delitos de odio y la recopilación de datos<sup>75</sup>.

En junio de 2016, la Comisión Europea, DG-JUSTICIA, inaugura el [Grupo de alto nivel sobre racismo y xenofobia y otras formas de intolerancia](#)<sup>76</sup>. Su propósito declarado es actuar “como una plataforma para apoyar los esfuerzos nacionales y de la UE para garantizar la aplicación efectiva de las normas pertinentes y establecer políticas efectivas para prevenir y combatir el delito de odio y el discurso de odio ... fomentando debates temáticos sobre carencias, retos y respuestas, promoviendo

72 CEJI (2012)

73 TEDH (2015, 12 de mayo) párrafo 77.

74 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2016).

75 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2019c).

76 Comisión Europea (2019, 18 de marzo).

el intercambio de mejores prácticas, desarrollando orientaciones y fortaleciendo la cooperación y las sinergias entre las partes interesadas clave”. Se identifican dos áreas prioritarias: combatir el discurso de odio en línea y mejorar las metodologías para registrar y recopilar datos sobre delitos de odio.

En diciembre de 2016 CEJI inaugura [Facing Facts Online](#)<sup>77</sup>, la primera plataforma de formación en línea para ONG y otras organizaciones que deseen mejorar sus actividades de registro, seguimiento y respuesta de delitos de odio y discurso de odio<sup>78</sup>.

En diciembre de 2017 El Grupo de alto nivel sobre racismo y xenofobia respalda los [Principios rectores clave sobre el registro de delitos de odio](#) elaborados por el Subgrupo sobre metodologías para registrar y recopilar datos sobre delitos de odio facilitados por FRA<sup>79</sup>.

En diciembre de 2017 ODIHR y FRA lanzan un [programa conjunto de asistencia técnica](#) para los Estados miembros para mejorar los sistemas de registro y recopilación de datos sobre delitos de odio<sup>80</sup>.

En diciembre de 2017 FRA [publica EU MIDIS II](#)<sup>81</sup>

En enero de 2018 FRA publica [Retos a los que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos humanos en la UE](#), destacando la reducción de recursos y de espacios de diálogo disponibles para las OSC para llevar a cabo su trabajo de seguimiento, incluido el delito de odio, y un ambiente cada vez más hostil en algunos Estados miembros y pide que se haga un registro de delitos de odio contra defensores de derechos humanos por parte de los Estados miembros<sup>82</sup>.

En junio de 2018 FRA publica [Prácticas de registro y recogida de datos de delitos de odio en Europa](#), que incluye información detallada sobre los sistemas de registro y recopilación de datos sobre delitos de odio en toda la UE, incluida cualquier cooperación sistémica con la sociedad civil. Emite la siguiente opinión: “Los Estados miembros de la UE deberían establecer marcos para la cooperación sistemática entre las fuerzas del orden y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil<sup>83</sup>. Esto puede hacerse en el área de intercambio de datos e información; mediante una consulta temprana de las OSC relevantes, basándose en su experiencia; cooperar en el desarrollo de instrucciones, orientación o formación sobre el registro de delitos de odio, incluido el intercambio de experiencia para desarrollar, refinar y

77 Facing Facts Online (2019).

78 En diciembre de 2016 también comienza el proyecto financiado por la Comisión Europea “Facing all the Facts” (JUST/2015/RRAC/AG/TRAI/8997) que dio lugar a este estudio.

79 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2017a, 8 de diciembre)

80 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2019e).

81 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2017b).

82 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2018a, enero)

83 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2018b junio) p. 12.

revisar indicadores de sesgo por prejuicio; e involucrando a las OSC en grupos de trabajo sobre cómo mejorar el registro de los delitos de odio “.

En agosto de 2018 ODIHR lanza el Programa [Kit de herramientas de Información contra delitos de odio \(INFAHCT\)](#)<sup>84</sup>. El programa ayuda a los Estados a identificar áreas para mejorar sus sistemas de registro y recopilación de datos sobre delitos de odio y a tomar medidas. Las OSC se identifican como un socio importante en este proceso.

En noviembre de 2018, con motivo del décimo aniversario de la Decisión marco sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia, el [Grupo de alto nivel sobre el racismo y la xenofobia y otras formas de intolerancia](#) adoptaron una [nota de orientaciones](#) sobre la aplicación práctica de la Decisión marco de la UE sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia “... para ayudar a las autoridades nacionales a abordar problemas comunes de aplicación práctica de estas normas y garantizar la investigación, el enjuiciamiento y la condena efectivos de los delitos de odio y los discursos de odio sobre el terreno”<sup>85</sup>. Su orientación sobre la distinción entre los conceptos de delitos de odio y discursos de odio proporciona una base para separar más efectivamente estos fenómenos en la práctica del registro.

En noviembre de 2018 OSCE-ODIHR publica los resultados del proyecto de su proyecto financiado por la UE, [“Construir una respuesta integral de justicia penal al delito de odio”](#)<sup>86</sup>, que incluye un [modelo de acuerdo interinstitucional](#)<sup>87</sup> que incluye obligaciones relacionadas con el intercambio de información sobre delitos de odio que se implementó en Grecia.

En diciembre de 2018 FRA publica su segunda encuesta sobre las [Experiencias de los judíos con el delito de odio, la discriminación y el antisemitismo en la Unión Europea](#)<sup>88</sup>. Los resultados de la encuesta, “subrayan que el antisemitismo sigue siendo generalizado en toda la UE y, en muchos sentidos, se ha normalizado de forma inquietante”. El informe es una herramienta útil para los decisores de políticas y complementa la evidencia y los datos existentes a nivel nacional sobre el antisemitismo.

En mayo de 2019, la [Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU](#) valora “La responsabilidad de los sistemas de justicia penal efectivos, justos, humanos y responsables en la prevención y la lucha contra la delincuencia motivada por la intolerancia o la discriminación de cualquier tipo”<sup>89</sup>.

84 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2018a, 29 de agosto)

85 Grupo de alto nivel de la UE para combatir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia (2018, noviembre).

86 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2019a).

87 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2019b).

88 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2018c, diciembre).

89 Oficina de Naciones Unidas sobre drogas y delitos (2019, 17 de mayo).

## **Marco normativo internacional sobre denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio: avances, brechas y oportunidades**

Si bien la violencia ‘racista y xenófoba’, y la importancia de registrar y combatir el problema se reconoció ya en 1965, la adopción del término ‘delito de odio’, que acoge otras características centrales en protecciones y obligaciones específicas, se produjo mucho más tarde por la comunidad internacional<sup>90</sup>. El cronograma anterior muestra el desarrollo creciente de un marco de normas, estándares, pautas y actividades cada vez más exhaustivo, aunque por lo general no legalmente vinculante, sobre denuncias, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio en Europa y fuera de Europa. Gradualmente, una mejor conciencia del problema y una alineación conceptual y práctica más estrecha entre las principales organizaciones y agencias internacionales (OIG) activas en este tema han llevado a acciones y productos prácticos, pautas y programas de formación aplicables a nivel internacional y al desarrollo de capacidades a nivel nacional. Sin embargo, el progreso es desigual e incompleto y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en hacer visibles los delitos de odio a través del registro y la recopilación de datos es poco reconocido. Este apartado destaca los eventos clave en este itinerario e identifica algunas carencias que deben abordarse.

### **Registro y denuncia de delitos de odio: obligaciones de los Estados**

Con su innovadora Recomendación de Política General nº 1 (RPG), que detalla qué tipo de datos deben registrarse, recopilarse y publicarse sobre delitos racistas, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) lideró un enfoque práctico<sup>91</sup>. La recomendación nº 4 sobre la necesidad de hacer encuestas llegó poco después<sup>92</sup>, y en 2002, ECRI comenzó su primer ciclo de visitas a los países para monitorear el progreso de los Estados en relación con estos estándares acordados<sup>93</sup>.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) no se quedó atrás. En 2004, la OSCE aprobó su primera Decisión del Consejo Ministerial (CM) que mencionaba los delitos motivados por el odio, seguida de una serie de tres Decisiones del CM que comprometían a los Estados miembros de la OSCE a “recopilar y mantener estadísticas e información fiables sobre los delitos motivados por el odio”<sup>94</sup>. En 2005, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR) comenzó a cumplir su mandato de hacer informes y monitorear delitos de odio en toda la región, publicando su primer informe anual<sup>95</sup>. La histórica

90 A partir de la adopción de la Convención sobre la eliminación de la discriminación racial CERD.

91 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)

92 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y Consejo de Europa (2018, marzo).

93 Véase web del Consejo de Europa (2019).

94 OSCE Ministerial Council Decision No. 12/04 (2004, 7 diciembre) p. 4; OSCE Ministerial Council *Decision No. 10/05* (2005) p. 3; OSCE Ministerial Council Decision No. 13/06 (2006) p. 3; OSCE Ministerial Council Decision No. 10/07 (2007) p. 3.

95 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (15 de septiembre 2005).

Decisión del Consejo Ministerial 9/09, asumió los compromisos para registrar y recopilar estadísticas sobre delitos de odio en todo el proceso de justicia penal, y otorgó a la ODIHR un mandato integral para hacer informes, orientar y desarrollar capacidades sobre el registro de delitos de odio y la recopilación de datos, apoyo a las víctimas, legislación y otras áreas. La Decisión también “reconoció” que los “delitos de odio” son “delitos penales cometidos con un motivo de sesgo por prejuicio”<sup>96</sup>. Esta “definición” amplia, pero limitada, fue muy influyente al establecer los parámetros para muchos conceptos y métodos de registro de delitos de odio y recopilación de datos de muchas OSC y autoridades públicas. Durante muchos años, fue la única descripción clara del tipo de incidentes que deberían registrarse como “delitos de odio”.

Las sentencias críticas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ajustaron y complementaron el trabajo de ECRI y ODIHR, poniendo un enfoque esencial en los pasos específicos que se deben tomar para que los datos y la información se registren, en particular enfocándose en la obligación de implementar una práctica de investigación que “desvele” los motivos de sesgo. La jurisprudencia desarrolló y puso la misma obligación en los delitos motivados por el racismo y la xenofobia<sup>97</sup>, la homofobia<sup>98</sup>, la religión<sup>99</sup> y, en cierta medida, la discapacidad<sup>100</sup>. Desde la perspectiva del registro de delitos de odio, la recomendación número 11 de ECRI “hizo operativos” en parte estos juicios al recomendar un enfoque basado en la percepción para registrar incidentes racistas, para ayudar a garantizar que la policía tenga en mente desvelar el motivo lo antes posible. En el contexto del registro y la recopilación de datos, la adopción de esta técnica tiene el potencial de aumentar drásticamente la calidad y la cantidad de datos oficiales.

A nivel de la UE, la Decisión Marco (DM) de 2008 obligó a los Estados miembros a garantizar que su legislación nacional pudiera castigar efectivamente los delitos con un motivo racista o xenófobo, y presentó la necesidad de reunir pruebas que indiquen el grado de implementación de estas leyes nacionales. A su vez, la DM proporcionó un enfoque para que las instituciones de la UE usaran pruebas para apoyar y responsabilizar a los Estados por su implementación. Más tarde, esto se hizo explícito en el informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la implementación de la DM en el que la Comisión informó que había ‘pedido a todos los Estados miembros que le proporcionaran cifras sobre la incidencia y la respuesta penal a discurso de odio y delito de odio’<sup>101</sup>.

Los Estados también acordaron dar información específica periódicamente a varias OIG. Los puntos nacionales de contacto sobre delitos de odio son responsables de compartir información y datos de acuerdo con la definición de la OSCE-ODIHR a

96 OSCE Ministerial Council (2009) p. 1.

97 Véase TEDH (31 mayo de 2007), y también TEDH (26 de julio de 2007)

98 TEDH (12 mayo 2015)

99 TEDH (2010, 14 de diciembre)

100 TEDH (24 de julio de 2012), ver también Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2018d, diciembre).

101 Solo se presentaron datos de 17 Estados miembros en el informe de la Comisión. (2014)

través de un cuestionario en línea de la ODIHR, que no es de dominio público<sup>102</sup>. Los datos se publican anualmente en el sitio web OSCE-ODIHR Hate Crime Reporting. De conformidad con la Directiva sobre víctimas, los Estados miembros de la UE están obligados a presentar datos detallados disponibles a la Comisión Europea “relacionados con la aplicación de procedimientos nacionales sobre víctimas de delitos”, incluido el delito de odio<sup>103</sup>. FRA solicita regularmente información sobre las metodologías de recopilación de datos y registro de delitos de odio de los Estados. Su informe más reciente presenta una descripción comparativa detallada de los enfoques de los Estados<sup>104</sup>. Las visitas de ECRI a los países se dedican a la recopilación y revisión de datos nacionales sobre delitos de odio en colaboración con las autoridades nacionales. Pero la metodología concreta no es de dominio público<sup>105</sup>. Los Estados deben informar periódicamente al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre su progreso en la implementación de ICERD. Esto puede incluir datos e información sobre delitos de odio<sup>106</sup>. El Examen Periódico Universal (EPU), bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, permite a los Estados proporcionar información sobre las acciones que han tomado para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluyendo el abordaje y la lucha contra la violencia racista. Los Estados son responsables de implementar las recomendaciones del EPU incluidas en su informe final de resultados<sup>107</sup>.

Mientras tanto, los sucesivos informes de la OSCE<sup>108</sup>, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>109</sup>, la ECRI<sup>110</sup>, las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>111</sup>, las Recomendaciones del Examen Periódico Universal<sup>112</sup> y las Observaciones Finales del Consejo de Derechos Humanos<sup>113</sup> identifican que persiste el mismo problema: los datos y la información sobre la prevalencia del delito de odio y las respuestas de la justicia penal, incluido el número de investigaciones, enjuiciamientos y sentencias, son inadecuados<sup>114</sup>. Existen varias razones clave bien documentadas para esto, incluidas las diferencias significativas en cómo se conceptualiza, legisla y mide el “delito de odio”; la infradenuncia de víctimas y testigos; y la infradenuncia por parte de la policía<sup>115</sup><sup>116</sup>. Es probable que esta obstinada tendencia sea un motor clave en los esfuerzos

102 OSCE/ODIHR Departamento de Tolerancia y No Discriminación (2019b).

103 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2012, 25 de octubre) párrafo 64.

104 Véase Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2019a)

105 Véase Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI) y Consejo de Europa (n.d.).

106 Oficina del Alto Comisionado (OHCHR) (2019)

107 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2019a)

108 OSCE/ODIHR Departamento de Tolerancia y No Discriminación (2019a).

109 Véase Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2019a) y especialmente Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2018b junio).

110 Web del Consejo de Europa (2019).

111 Oficina del Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019). Consulte también las páginas de países individuales del Departamento de Tolerancia y No Discriminación de la OSCE / ODIHR (2019a), que incluyen puntos relevantes sobre datos de delitos de odio de las observaciones finales del CERD.

112 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019b). Consulte también las páginas de países individuales del Departamento de Tolerancia y No Discriminación de la OSCE / ODIHR (2019a), que incluyen puntos relevantes sobre datos de delitos de odio de las observaciones finales del CERD.

113 Oficina del Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019). Consulte también las páginas de países individuales del Departamento de Tolerancia y No Discriminación de la OSCE / ODIHR (2019a), que incluyen puntos relevantes sobre datos de delitos de odio de las observaciones finales del CERD.

114 Ver también Perry (2015).

115 Estos temas se explorarán con más detalle en otra parte en los informes finales de Facing all the Facts.

116 Para una revisión del impacto de las barreras para la implementación exitosa del concepto de delito de odio a nivel nacional, incluidas

recientes y muy determinados de las OIG para desarrollar directrices, herramientas y actividades en cada país que ayuden a responder las preguntas comunes y prácticas planteadas por aquellos encargados de mejorar la presentación de denuncias, el registro y la recopilación de datos a nivel nacional:

- ¿Cómo se debe definir y conceptualizar el delito de odio con fines de seguimiento?
- ¿Cómo pueden y deben registrarse datos y estadísticas?
- ¿Cómo pueden la policía y los fiscales mejorar su capacidad de reconocer y registrar delitos de odio?
- ¿Qué estructuras técnicas y políticas facilitan el logro de estos objetivos? ¿Cuáles deben ser implementadas en todo el sistema?

A partir de 2009, las organizaciones internacionales comenzaron a centrarse seriamente en el desarrollo y la difusión de conocimientos, así como en las herramientas y actividades práctica de formación, con el objetivo de apoyar la implementación del concepto y las respuestas al delito de odio a nivel nacional. Esto incluyó guías sobre el desarrollo de marcos legales<sup>117</sup> y sobre la creación de sistemas de seguimiento de delitos de odio y recolección de datos<sup>118</sup>. Los informes anuales sobre delitos de odio, regionales y nacionales, descritos anteriormente, se complementaron con informes técnicos que detallan exactamente cómo los Estados miembros cumplen con su deber de registrar la naturaleza y prevalencia de los delitos de odio y monitorear las respuestas a los mismos.<sup>119</sup> Los programas de mejora de capacidades por países<sup>120</sup> y el desarrollo de una red importante en el Grupo de Alto Nivel sobre Racismo y Xenofobia apoyan una emergente “comunidad de prácticas” entre profesionales y gestores de políticas<sup>121</sup>. Un importante programa de financiación de la Comisión Europea<sup>122</sup> ha llevado a asociaciones interdisciplinarias con un fuerte enfoque en mejorar la presentación de denuncias, el registro y la recopilación de datos, como el reciente proyecto de la ODIHR, *Construir una respuesta integral de justicia penal al delito de odio*<sup>123</sup> y el proyecto *Facing All the Facts!*

Con el tiempo, las diferencias dentro del marco normativo internacional contribuyeron a señalar los problemas en la presentación de denuncias, el registro y el seguimiento a nivel nacional. Por ejemplo, si bien la definición de la OSCE / ODIHR de delito de odio proporciona una base clara para incluir, y excluir, aquellos incidentes que deben registrarse, monitorearse y responderse dentro del ‘marco del delito de odio’, existen inconsistencias dentro del marco normativo

---

las diferencias en cómo se conceptualiza el “delito de odio”, ver: Departamento de Tolerancia y No Discriminación de la OSCE / ODIHR (2019a); Schweppe, Haynes y Walters (2018); Perry (2015); Whine (2016) pp.213-223; Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2019a); y especialmente la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2018b, junio).

117 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2009a).

118 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2014a, 29 de septiembre).

119 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2019c).

120 Véase, por ejemplo, el programa de recopilación de datos y registro de crímenes de odio desarrollado conjuntamente por FRA y ODIHR (véase OSCE / ODIHR 2018a, 29 de agosto).

121 Comisión Europea (2019, 18 de marzo).

122 Comisión Europea (n.d.).

123 OSCE Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE/ODIHR) (2019a).

internacional sobre el delito de odio que deben ser conceptualizadas y definidas. Existen dificultades particulares en el área de incitación a los delitos de odio y discriminación, que muchos países europeos criminalizan y conceptualizan como parte de su marco legal de “delito de odio”, aunque queda fuera de la “definición” de la OSCE / ODIHR. Con un desarrollo preciso y útil, un documento publicado bajo los auspicios del Grupo de Alto Nivel sobre Racismo y Xenofobia, en el aniversario de la Decisión Marco de 2008, definió y separó explícitamente los conceptos de delito de odio y discurso de odio<sup>124</sup>.

Existen problemas relacionados con la forma en que las OIG solicitan datos e información de las autoridades estatales. Por ejemplo, mientras que ODIHR excluye información de denuncias que está fuera de su definición, FRA informa sobre toda la información que les proporcionan las autoridades públicas<sup>125</sup>. Hay dos problemas con este enfoque. Primero, es difícil lograr el objetivo compartido de datos comparables internacionalmente si los propios métodos de las OIG no son comparables. En segundo lugar, estas diferencias metodológicas a nivel internacional son confusas para las autoridades nacionales encargadas de informar a varios organismos diferentes además de cumplir con sus obligaciones nacionales de identificar, registrar, recopilar y responder a incidentes que su propia ley reconoce y al público en general y las comunidades afectadas que deben ser informadas a través de los datos publicados.

La Directiva de víctimas presenta cuatro desarrollos importantes en la evolución del marco internacional de delitos de odio. Primero, introduce el término “delito de odio” en la legislación de la UE y, aunque “delito de odio” no se define explícitamente, se presenta una lista completa de “características protegidas”. En segundo lugar, la Directiva impone requisitos relacionados con la evaluación de las necesidades de las víctimas de apoyo y seguridad en los Estados miembros, creando un punto de conexión directo entre la policía y las agencias de justicia penal y las víctimas. En tercer lugar, obliga explícitamente a los Estados miembros a enviar a la Comisión información disponible sobre en qué medida las víctimas específicas de delitos de odio acceden a estos derechos en virtud de la Directiva. En cuarto lugar, introduce la obligación de los Estados miembros de colaborar con las organizaciones de la sociedad civil que participan activamente en el apoyo a las víctimas de delitos, incluido el delito de odio, introduciendo así una base adicional de conexión de lo que a veces es una ‘división’ autoridad pública-sociedad civil<sup>126</sup>.

124 Schweppe, Haynes y Walters (2018) para un mayor análisis sobre este tema y para una propuesta de un marco legislativo a nivel europeo que aborde integralmente el delito de odio.

125 ECRI tampoco proporciona una definición específica para “delito de odio” en relación con su propio trabajo sobre denuncia de violencia racista, y más recientemente sobre violencia y discurso de odio contra otros grupos minoritarios.

126 Véase también Whine (2019) pp. 6-7.

Tras haber sido la primera OIG en introducir la obligación efectiva de reconocer el delito racista y xenófobo en el derecho nacional a través de la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, la decisión de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU de considerar la ‘responsabilidad’ de los ‘sistemas de justicia penal de los Estados en la prevención y lucha contra la delincuencia motivados por la intolerancia o la discriminación de cualquier tipo’ en su próxima conferencia señala otra ampliación del enfoque internacional sobre el delito de odio<sup>127</sup>.

Queda un largo camino por recorrer. La policía y especialmente las cifras de enjuiciamiento y condena siguen siendo obstinadamente bajas en muchos países europeos. Los datos y la información se pierden entre las grietas del sistema en las primeras etapas, lo que deja a las víctimas menos seguras y hace que sea menos probable que se apliquen las leyes de delitos de odio. Por ejemplo, las autoridades judiciales y sus ministerios en muchos países simplemente no tienen la capacidad de marcar casos de delitos de odio o capturar información clave ya identificada por la policía, dejando la información esencial “atascada” en la etapa de investigación.

### **¿Un “sistema” de denuncia y registro de delitos de odio?**

Hasta la fecha, las obligaciones internacionales y los mandatos de los IGO, y por lo tanto sus actividades de elaboración de informes y de mejorar las capacidades, se han centrado en apoyar la recopilación de estadísticas e información sobre las etapas separadas de investigación, enjuiciamiento y condena de delitos de odio a nivel nacional. El compromiso y el trabajo técnico emergentes han llevado a una apreciación más profunda de la importancia de asegurar una mejor integración de la actividad de registro y seguimiento entre las agencias e instituciones de policía y de justicia penal, y sobre la importancia de los acuerdos estratégicos y los grupos y directrices interinstitucionales para apoyar el seguimiento de los casos a medida que avanzan en el *proceso* de justicia penal. Las directrices y las actividades de desarrollo de capacidades que se han desarrollado sugieren acciones prácticas para rectificar las debilidades en los *sistemas* de registro y recopilación de datos sobre delitos de odio y establecer modelos para la cooperación entre agencias en el terreno. En general, esta compleja red de normas, estándares y actividades tiene un uso real y potencial como base para una *conexión* y para tener *relaciones* efectivas, aunque desiguales, entre las autoridades nacionales y las organizaciones y agencias intergubernamentales, cuya naturaleza se analiza durante la investigación de Facing all the Facts, y se expone en su próximo informe final.

127 Oficina de drogas y crimen de Naciones Unidas (2019, 17 de mayo).

## Organizaciones de la sociedad civil: obligaciones y actividades.

Los Estados han reconocido la importancia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para apoyar a las víctimas de delitos de odio y mejorar la presentación de denuncias<sup>128</sup>. El informe anual de delitos de odio de la ODIHR ha incluido datos e información de organizaciones de la sociedad civil desde su inicio y proporciona pautas claras para que las OSC sigan enviando información<sup>129</sup>. El trabajo de seguimiento de ECRI se basa ampliamente en datos de la sociedad civil como fuente de información sobre la prevalencia y el impacto de los delitos de odio a nivel nacional, sin embargo, no hay información de dominio público sobre los métodos que se emplean<sup>130</sup>. El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial tiene un sistema para considerar “informes paralelos” por parte de las organizaciones de la sociedad civil en su trabajo de seguimiento<sup>131</sup>. La Plataforma de Derechos Fundamentales de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE proporciona un mecanismo de conexión y cooperación en una variedad de áreas, incluido el delito de odio<sup>132</sup>. Las encuestas generales y específicas de victimización por delitos de odio de FRA se están utilizando en la defensa de las OSC a nivel nacional<sup>133</sup>. El Grupo de alto nivel sobre racismo y xenofobia y otras formas de intolerancia incluye como miembros permanentes a las OSC de la red a nivel de la UE y la asistencia ad-hoc de las OSC nacionales<sup>134</sup>.

Se han realizado esfuerzos paralelos para desarrollar la capacidad de registro y seguimiento de las OSC. En 2008, ILGA publicó pautas clave para identificar y registrar los delitos de odio contra personas LGBT+, lo que condujo a hacer proyectos e informes por país<sup>135</sup>. En 2009, la ODIHR elaboró un conjunto de directrices para la sociedad civil sobre el reconocimiento y el seguimiento de los delitos motivados por el odio<sup>136</sup>. En 2012 el proyecto *Facing Facts!* publicó pautas detalladas sobre las comunidades objeto de odio e introdujo un enfoque para crear oportunidades para conectar los datos de las OSC y los policiales<sup>137</sup>. En 2016, Facing Facts lanzó el primer programa de aprendizaje en línea para las OSC que desean establecer o mejorar los sistemas de registro de delitos de odio existentes<sup>138</sup>.

Es cierto que las normas y estándares internacionales sobre el registro de delitos de odio y la recopilación de datos no obligan ni comprometen específicamente a las autoridades nacionales a tener en cuenta los datos de la sociedad civil al evaluar

128 Por ejemplo, las OSC se presentan como importantes para abordar la infradenuncia de delitos de odio, “[Para] tomar las medidas apropiadas para alentar a las víctimas a denunciar delitos de odio, reconociendo que la infradenuncia de delitos de odio impide que los Estados diseñen políticas eficientes. A este respecto, exploren, como medidas complementarias, métodos para facilitar la contribución de la sociedad civil a la lucha contra los delitos odio” (Consejo Ministerial de la OSCE 2009, pág. 2).

129 Departamento de Tolerancia y No Discriminación OSCE/ODHIR (2019b).

130 Web del Consejo de Europa (2019).

131 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2019a).

132 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2019b).

133 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2019d).

134 Comisión Europea (2019, 18 de marzo).

135 Asociación Internacional de Gais y Lesbianas – Europa (ILGA) (2008).

136 En octubre de 2009 OSCE-ODIHR publica “Prevención y respuesta a los delitos de odio: una guía de recursos para las ONG en la región de la OSCE”, que incluye una breve guía sobre cómo hacer seguimiento de los delitos de odio (OSCE / ODIHR 2009b).

137 CEJI (2012)

138 Facing Facts Online (2019)

la prevalencia del delito de odio, su impacto o la calidad de las respuestas a los mismos. De hecho, los datos y la información sobre delitos de odio de las OSC generalmente se describen como “contribuyentes”, como un “contexto” esencial y una “comparación” con la imagen presentada por las estadísticas oficiales. Como tal, el marco actual está posiblemente sesgado para privilegiar datos oficiales sobre otras fuentes.

Dos desarrollos recientes a nivel internacional muestran que las organizaciones de la sociedad civil que realizan seguimiento de alta calidad y apoyo a las víctimas son, de hecho, parte integral de cualquier esfuerzo nacional para mejorar la comprensión y las respuestas a los delitos de odio. En el caso de *Identoba vs Georgia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refirió a los datos de las organizaciones de la sociedad civil al juzgar si las autoridades georgianas infringían el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos Humanos. Al determinar que las autoridades estaban violando la ley, la Corte argumentó que la policía georgiana debería haberse preparado de manera mucho más efectiva para evitar ataques contra personas que tienen lugar en una manifestación para conmemorar el Día Internacional contra la Homofobia en 2012 porque las OSC ya habían proporcionado pruebas claras de la amenaza de violencia a la que se enfrentaban las personas LGBT+. Específicamente haciendo referencia a informes de una OSC LGBT+ nacional, Identoba, ILGA-Europa y el Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa, el Tribunal declaró: ‘... dada la historia de hostilidad pública hacia la comunidad LGBT en Georgia, el Tribunal considera que las autoridades nacionales sabían o deberían haber sabido de los riesgos asociados con cualquier evento público relacionado con esa comunidad vulnerable y, en consecuencia, tenía la obligación de proporcionar una mayor protección del Estado’<sup>139</sup>. Esta sentencia muestra que los datos policiales no pueden ser la única fuente de información sobre lo que está sucediendo en los niveles local y nacional y que, en ausencia de, o además de, los datos ‘oficiales’, existe el deber de tener en cuenta otras fuentes, incluidos los datos de las OSC, que pueden y también deben servir como base para la planificación policial y su acción. Como tal, proporciona una razón importante para buscar una conexión más sistemática entre la aplicación de la ley y el seguimiento de las OSC en el registro de delitos de odio, respaldado por el objetivo estratégico de prevención y protección<sup>140</sup>.

La importancia de la cooperación entre las autoridades públicas y la sociedad civil en varios aspectos del trabajo de delitos de odio, como la formación, el apoyo a las víctimas y el aumento de las denuncias, se ha destacado cada vez más en los recientes documentos de orientación y política europeos<sup>141</sup>. Por primera vez, la importancia de la *cooperación estratégica* entre la policía y las OSC en el *registro y*

139 TEDH (2015 12 de mayo)

140 El TEDH ha reconocido repetidamente la importancia de las pruebas de una discriminación más amplia al considerar posibles casos de delitos de odio. Ver Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2018d, diciembre).

141 Grupo de alto nivel sobre racismo y xenofobia y otras formas de intolerancia (2017, noviembre); véase OSCE Consejo Ministerial (2009) p.2.

la recopilación de datos fue expresada por una agencia internacional en el informe de FRA 2018, que incluye los siguientes ejemplos específicos<sup>142</sup>:

1. Intercambio de datos e información.
2. Trabajar juntos para descubrir las “cifras negras” del delito de odio.
3. Cooperar en el desarrollo de instrucciones, orientación o formación sobre el registro de delitos de odio, incluido el intercambio de experiencia para desarrollar, refinar y revisar los indicadores de sesgo por prejuicio.
4. Establecer grupos de trabajo sobre cómo mejorar el registro de los delitos de odio.

Según lo explicado por la FRA, ‘En última instancia, invertir en cooperar en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos puede crear un espacio para “ponerse en la misma página” a través de un diálogo crítico pero constructivo, mejorar la comparabilidad y compatibilidad de las metodologías de registro y, en última instancia, conducir a mejoras tangibles para las víctimas y las comunidades’<sup>143</sup>. Sin embargo, solo se incluyeron en el informe diez ejemplos de este tipo de cooperación. Esto indica que si bien existe un gran potencial y una necesidad de cooperación, las autoridades nacionales en la mayoría de los países aún no ven a las OSC como socios clave en esta área.

### ***¿Qué pasa con los datos de delitos odio?: el itinerario de un caso de delito de odio.***

Utilizando una metodología de talleres, alrededor de 100 personas en los seis países que participaron en esta investigación contribuyeron a crear una imagen de varias agencias centrada en las víctimas, sobre qué información es recogida y debe ser recogida si un caso de delito de odio pasa a través del sistema de justicia penal, desde la denuncia, a la investigación, el enjuiciamiento y la sentencia, y los principales interesados involucrados<sup>144</sup>.

El gráfico *Itinerario* transmite el conocimiento y la experiencia compartidos generados a partir de este ejercicio. Desde el punto de vista legal, confirma el problema central articulado por Schweppe, Haynes y Walters, donde, “en lugar de que el elemento de odio se comunique y afecte la investigación, el enjuiciamiento y la sentencia del caso, a menudo queda “desaparecido” o “filtrado” en el proceso”<sup>145 146</sup>. También transmite el complejo conjunto de experiencias, deberes, factores y agentes clave que entran en juego en los esfuerzos por aportar pruebas e identificar la experiencia de la víctima a través de puntos clave de denuncia,

142 Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA) (2019b junio).

143 Ibid.

144 Véase el Informe de Metodología para más detalles.

145 Schweppe, J. Haynes, A. y Walters M (2018) p. 67.

146 El alcance de esta ‘desaparición’ varía según los contextos nacionales, y se detalla en los informes nacionales.

registro y recopilación de datos. Se muestra que el oficial de policía, el fiscal, el juez y el trabajador de apoyo de las ONG son esenciales para recoger y actuar con la información clave sobre la experiencia de las víctimas de delitos de odio, hostilidad y prejuicios, y sus necesidades de seguridad y apoyo. Las normas y estándares internacionales son la base de las preguntas clave sobre qué información y datos son registrados y deben ser registrados.

Se exponen las razones por las cuales las víctimas no se relacionan con la policía ni con el proceso de justicia penal, junto con la posible soledad y confusión de quienes sí lo hacen. Se presenta la perspectiva profesional y la actitud de los profesionales de la justicia penal que son necesarias para un itinerario exitoso<sup>147</sup>. Las ONG se muestran como una “red de seguridad” esencial, aunque frágil, que es una fuente de información y apoyo para las víctimas en todo el sistema, y desempeña un papel importante al presentar pruebas de sesgo por prejuicio a la policía y al ministerio fiscal.

El *Itinerario* transmite la *idea normativa* de que el registro de delitos de odio y la recopilación de datos comienza con una víctima que denuncia un incidente, y debe ser seguido por un caso que avance a través de las etapas establecidas de investigación, enjuiciamiento y sentencia, determinadas por un proceso nacional de justicia penal, durante el cual las partes interesadas clave deben registrar, utilizar y publicar datos cruciales sobre el sesgo por prejuicio y la seguridad. El gráfico también ilustra la *realidad* de que las víctimas no quieren denunciar, la información clave sobre los indicadores de sesgo y pruebas, y si las necesidades de seguridad y apoyo de las víctimas no se atienden, por carencias debidas a limitaciones técnicas y a los límites e incompatibilidades institucionales. También queda claro que las ONG desempeñan un papel central pero infravalorado y con pocos recursos.

147 Basado en entrevistas con “agentes de cambio” individuales sobre estas perspectivas, hechas durante la investigación



“Es la quinta vez que me pasa, debo denunciarlo, pero... ¿Me creerán?”



“Descubrirán que no tengo papeles... Me arriesgo a que me expulsen.”



“La última vez la policía ni siquiera registró el caso, me agredieron porque soy gay. ¿Cómo puedo saber que estaré seguro y que no me volverá pasar?”



## INVESTIGACIÓN

“Nuestro deber es mantener a la gente a salvo e investigar hasta el fondo cualquier aspecto del incidente”

- ¿La policía registra?:
- ¿La tipología del delito de odio?
- ¿Evidencia de la motivación y la percepción de la víctima?
- ¿Las necesidades de apoyo y seguridad de las víctimas en los tribunales (y más allá)?
- ¿Se presenta esta información en el tribunal?



## PROCESAMIENTO

“Cuando haya alguna evidencia de la motivación por odio, tenemos la obligación de hacerlo constar en los tribunales”

- ¿Las fiscalías registran?:
- ¿La tipología del delito de odio?
- ¿Evidencia de la motivación/percepción de la víctima?
- ¿Las necesidades de apoyo y seguridad de las víctimas en los tribunales (y más allá)?
- ¿Se presenta esta información en el tribunal?

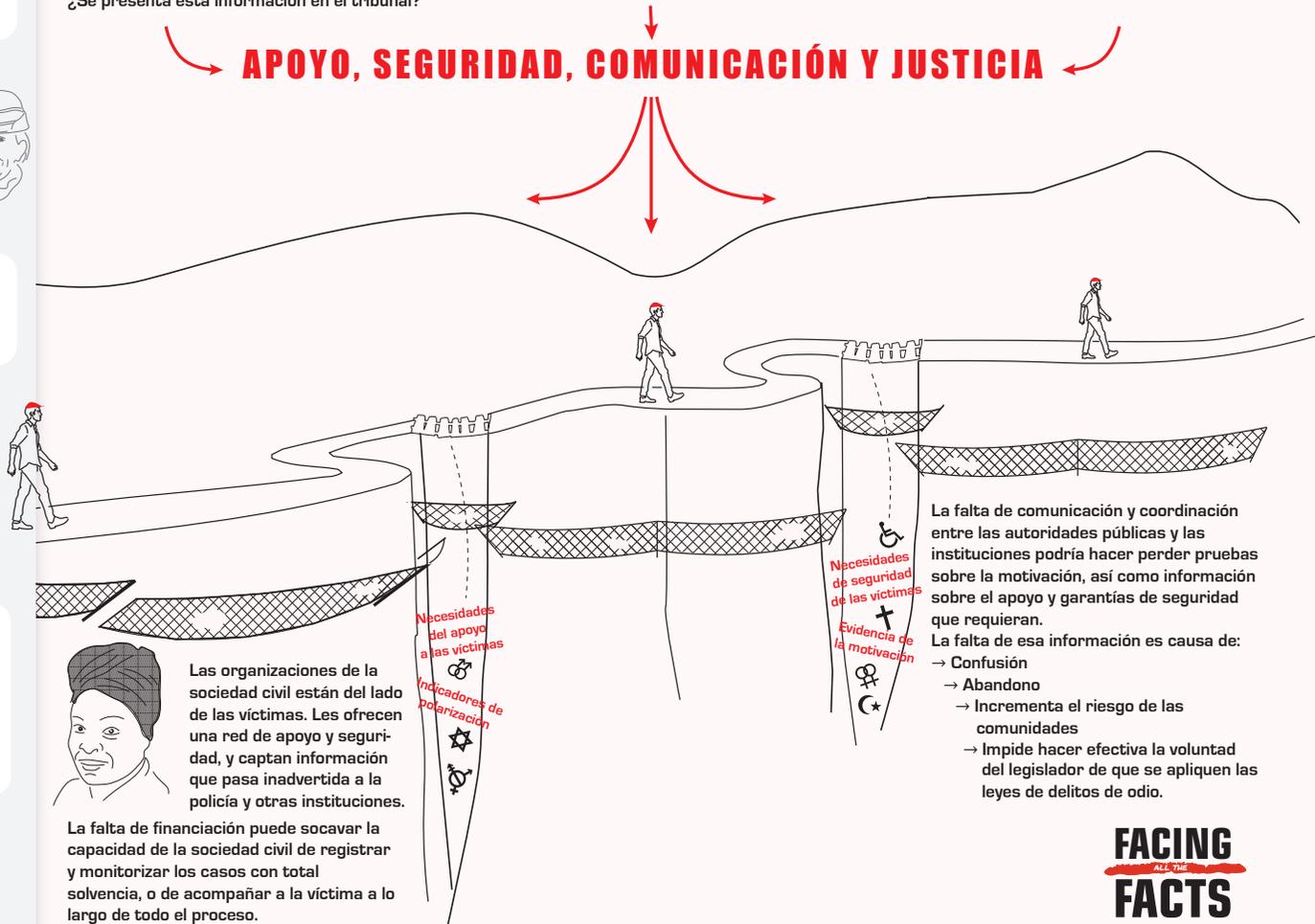


## SENTENCIA

“El parlamento ha incluido tipos penales relativos a los delitos de odio. Por tanto, tiene que aplicarse cuando quede demostrado”

- ¿Los tribunals registran?:
- ¿Si las leyes relativas a delitos de odio se han aplicado?
- ¿Las necesidades de apoyo y seguridad de las víctimas en los tribunales (y más allá)?
- ¿Se hace pública esta información?

## APOYO, SEGURIDAD, COMUNICACIÓN Y JUSTICIA



Las organizaciones de la sociedad civil están del lado de las víctimas. Les ofrecen una red de apoyo y seguridad, y captan información que pasa inadvertida a la policía y otras instituciones.

La falta de financiación puede socavar la capacidad de la sociedad civil de registrar y monitorizar los casos con total solvencia, o de acompañar a la víctima a lo largo de todo el proceso.

La falta de comunicación y coordinación entre las autoridades públicas y las instituciones podría hacer perder pruebas sobre la motivación, así como información sobre el apoyo y garantías de seguridad que requieran.

La falta de esa información es causa de:

- Confusión
- Abandono
- Incrementa el riesgo de las comunidades
- Impide hacer efectiva la voluntad del legislador de que se apliquen las leyes de delitos de odio.

## **El sistema de denuncia y registro del delito de odio**

El *proceso* de justicia penal “lineal” presentado en el gráfico del *Itinerario* está conformado por un *sistema* más amplio de conexiones y relaciones<sup>148</sup>. El trabajo extenso y la consulta continua produjeron un marco de autoevaluación centrado en la víctima que se utilizó para describir las *relaciones* centrales que componen este sistema. El *enfoque de Sistemas* resultante se probó como una herramienta para apoyar a todos los interesados en un taller u otro entorno interactivo para describir conjuntamente los sistemas actuales de registro de delitos de odio y recopilación de datos; diagnosticar conjuntamente sus fortalezas y debilidades y priorizar conjuntamente las acciones para mejorar<sup>149</sup>.

Al preparar los “mapas de sistemas” publicados, se consideraron los criterios siguientes:

- La solidez de las políticas nacionales y los marcos técnicos, y la efectividad de las acciones relacionadas.
- El grado de cooperación entre todos los actores del “sistema” en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos.
- La calidad de los esfuerzos de las OSC para registrar y monitorear directamente los delitos de odio que se dan contra las comunidades que apoyan y representan<sup>150</sup>.

El método Facing all the Facts tiene como objetivo ir más allá, y complementa los enfoques existentes, como el marco de Observaciones Clave de la OSCE-ODIHR y su Programa INFAHCT<sup>151</sup>. En este sentido, nuestro enfoque fue algo experimental, y los “mapas” nacionales siguen siendo un trabajo en proceso que se espera que continúen las partes interesadas nacionales. Las recomendaciones finales consideran los pasos específicos que podrían tomarse para integrar mejor este enfoque de “sistemas” en las actividades de formación para denuncia y registro. Esta sección considera temas que surgieron de los análisis de los seis mapas nacionales que se desarrollaron a partir de nuestra investigación.

### **“Motores” para el cambio**

Varios países tenían lo que podría describirse como un “motor” que genera, de manera consistente y medible, un progreso positivo en la denuncia y registro de delitos de odio a nivel nacional. Como se ve en la tabla a continuación, el impacto de los ‘motores’ se evidenció por el hecho de que tenían el mayor número total de relaciones y, dentro de esto, el mayor número de relaciones verdes en el “sistema”.

148 Consulte el apartado de Metodología para ver los comentarios de los participantes del taller sobre el “Itinerario de un caso de delito de odio” y los talleres de “mapeo de sistemas”.

149 Para un análisis completo de las fortalezas, riesgos y debilidades de este enfoque, consulte el apartado de Metodología. Consulte también el informe de metodología para obtener una descripción completa del “cómo” de estos talleres.

150 Para ver una descripción completa de los principales interesados incluidos en las evaluaciones nacionales, y cómo el marco de autoevaluación se relaciona con el “mapa de sistemas”, consulte el apartado de Metodología.

151 ODIHR Observaciones Clave (n. d.); OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2018a, 29 de agosto).

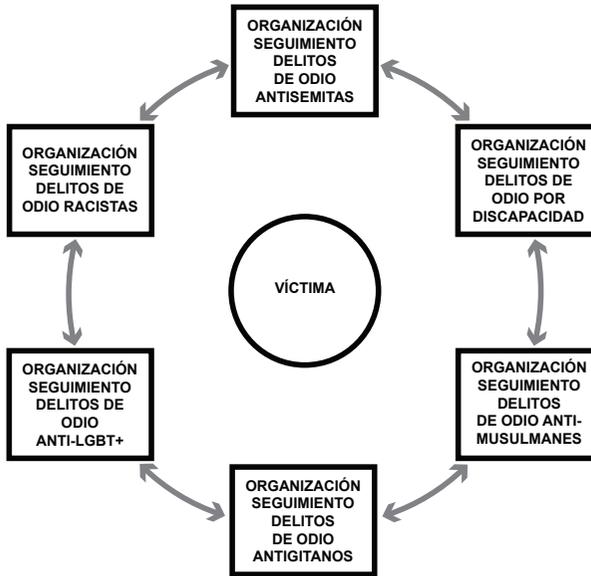
OIGS

POLICÍA

RED

FISCALÍA

MINISTERIO DEL INTERIOR



MINISTERIO DE JUSTICIA

ORGANISMO DE IGUALDAD

JUECES

OTRO MINISTERIO

PÚBLICO GENERAL

Estos “motores” funcionan de diferentes maneras y podrían ser “impulsados” por una autoridad pública, una OSC o una mezcla de las dos. Tienden a ser proactivos, atravesando los límites institucionales para organizar capacitaciones, promover directrices sobre denuncia, investigación y enjuiciamiento, por ejemplo, e involucrarse con las OIG para actividades de desarrollo de capacidades. Estos motores fueron identificados en tres países: Grecia, Hungría e Italia. Mientras que España e Inglaterra y Gales no.

**Tabla de relaciones del “motor”:**

País	‘Motor’	Número de relaciones <sup>152</sup>	Valoración de la relación	Institución con el segundo número más alto de relaciones.
Grecia	Red de recogida de violencia racista	8	4 verde, 3 ámbar, 1 rojo	Policía (6): 1 verde, 4 ámbar, 1 rojo
Hungría	Grupo de trabajo contra el delito de odio	9	3 verde, 3 ámbar, 3 rojo	Policía (6): 4 ámbar, 2 rojo; Fiscalía (6): 1 ámbar, 5 rojo
Italia	OSCAD	9	2 verde, 5 ámbar, 2 rojo	Policía (6): 4 ámbar, 2 rojo

Esta tabla ofrece una visión general del número y la fuerza de las relaciones de los ‘motores de cambio’ en Grecia, Hungría e Italia. El número de relaciones se refiere a donde hay evidencia de que el motor de cambio tiene una conexión con otra parte del sistema (por ejemplo, la policía o un ministerio gubernamental). La fuerza de esas relaciones se califica como ‘verde’, ‘ámbar’ o ‘rojo’. En resumen, “verde” significa que las relaciones son “buenas”; que hay evidencia de un marco efectivo y acción en el registro y la presentación de denuncias, con margen de mejora. ‘Ámbar’ significa que la relación es ‘adecuada’, con evidencia de un marco y acción limitados. ‘Rojo’ significa que existe una relación ‘pobre’ y evidencia de un marco y acción inadecuados. Hay una explicación detallada del [marco de autoevaluación](#).

152 El número de relaciones ilustra el esfuerzo invertido en la conexión interinstitucional. Algunas relaciones serán rojas porque no hay “marco” o “acción” del otro “lado”. Sin embargo, los “motores” también tienen más probabilidades de tener más relaciones “verdes” que otros organismos.

### **La Red de Registro de Violencia Racista, Grecia<sup>153</sup>**

Establecida en 2011, la red de registro de violencia racista (la Red) fue la primera en revelar la naturaleza de la violencia contemporánea y dirigida a ciertos grupos, en Grecia<sup>154</sup>. Los más de 40 miembros de la Red siguen una metodología de registro compartida, que se basa en el testimonio directo de las víctimas. De esta manera, la Red ha establecido un amplio alcance y se ha asegurado de que los miembros estén ‘en la misma página’ al registrar incidentes, al mismo tiempo que tienen la libertad de cumplir sus propias misiones diversas para satisfacer las necesidades médicas, legales, de vivienda e incluso nutricionales de usuarios de diversas comunidades.

A medida que pasaba el tiempo, las autoridades públicas, las organizaciones intergubernamentales, los medios de comunicación y los políticos reconocieron la Red como la principal fuente de información para los ataques racistas, homofóbicos y transfóbicos en Grecia. El respaldo institucional del ACNUR y la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue esencial para garantizar la legitimidad de sus datos<sup>155</sup>. Los datos y la información de la Red contribuyeron a la decisión de establecer unidades policiales específicas, llevar a cabo formación especializada y a la revisión de las leyes nacionales de delitos de odio. El coordinador de la Red está en el organismo establecido recientemente para supervisar la implementación del ‘Acuerdo de cooperación interinstitucional para abordar los delitos racistas en Grecia’, que incluye compromisos específicos para mejorar la información, el registro y la recopilación de datos sobre delitos de odio en todo el sistema<sup>156</sup>.

La influencia de la Red en la práctica nacional de denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio se evidencia en parte por el aumento significativo en el número de delitos de odio registrados por el Estado después de la publicación del primer informe anual de la Red. En 2012, las autoridades griegas denunciaron un delito de odio a la ODIHR para su inclusión en su informe anual sobre delitos de odio. En 2013, un año después del primer informe anual completo de la Red, este número aumentó a 109 delitos de odio<sup>157</sup>. Un entrevistado puso de relieve el contexto más amplio: *‘No se puede decir que fue la red la que cambió todo. Porque si fuera tan fácil, no necesitaría una red, pero al mismo tiempo, no deberíamos ser pesimistas, porque son todas las cosas juntas las que llevaron al cambio, no una sola cosa’*.<sup>158</sup>

La publicación regular de la Red de datos sobre delitos de odio a través de sus informes anuales y comunicados de prensa sobre casos específicos ha fortalecido su visibilidad con la sociedad. Sus buenas prácticas y su influencia nacional

153 Véase “Conectar los datos de delitos de odio en Grecia”.

154 Racist Violence Recording Network (2019).

155 La conceptualización de la violencia racista en Grecia como un tema de protección de refugiados permitió al ACNUR asumir un papel de liderazgo y asignar recursos a un servicio que no discriminaba por motivos de migración o estatus legal. Este es un modelo que deberían considerar otras oficinas del ACNUR.

156 Agreement on inter-agency co-operation on addressing racist crimes in Greece (2018, 6 de junio).

157 Véase OSCE/ODIHR Tolerance and Non-Discrimination Department (2019).

158 Entrevistado 2, Grecia.

duradera han hecho que lleguen solicitudes para compartir su práctica en el escenario internacional.

### ***El Grupo de trabajo contra el delito de odio, Hungría<sup>159</sup>***

El grupo de trabajo contra el delito de odio en Hungría fue creado por un pequeño número de OSC en enero de 2012<sup>160</sup>. Su trabajo incluye dar opiniones sobre proyectos de ley y cómo mejorar las respuestas estatales, y desarrollar e implementar planes de estudio y formación para la policía y otras autoridades públicas. Sus miembros ofrecen representación legal y, en general, el grupo de trabajo se esfuerza por “fomentar buenas relaciones profesionales con las ONG, la policía, la fiscalía, otras autoridades y el poder judicial”. Los miembros del grupo de trabajo registran los casos utilizando su propio sistema de gestión de casos, generalmente con una señal especial para delitos de odio. Los miembros del grupo usan una base de datos conjunta en la que se cargan los casos<sup>161</sup>.

El Grupo de Trabajo se basa en esta evidencia, así como en sus informes detallados para mostrar el problema de los delitos de odio y los fallos en los esfuerzos del Estado para abordarlo. Por ejemplo, su informe, “24 Casos” proporciona ricos detalles sobre problemas en las etapas de identificación e investigación en casos específicos<sup>162</sup>. Este y otros trabajos de seguimiento formaron la base de la cooperación con la policía en varias áreas. En 2015, tras la publicación del informe “24 Casos” del WGAHC, la policía y el servicio de la fiscalía acordaron que una lista concisa de indicadores para ayudar a la identificación de delitos de odio sería una herramienta útil para abordar las deficiencias identificadas en el informe. El WGAHC tomó la iniciativa y elaboró una lista de indicadores basada en una cuidadosa consideración de varios ejemplos internacionales. En enero de 2016, la lista se distribuyó para recibir comentarios entre la policía, la fiscalía, el poder judicial, los servicios de apoyo a las víctimas, los abogados y las instituciones académicas<sup>163</sup>. El borrador fue revisado y compartido con la policía en 2016. Se acordó hacer una versión más corta de dos páginas<sup>164</sup> de la lista y una versión de cuatro páginas<sup>165</sup> con una tercera columna que proporciona ejemplos de los indicadores<sup>166</sup>. Las listas se finalizaron, se difundieron a las partes interesadas y se publicaron en noviembre de 2016 en el sitio web del Grupo de Trabajo. La policía acordó usar los materiales en las formaciones y subirlos a la intranet de la policía, lo que se hizo en marzo de 2018.

159 Working Group Against Hate Crime (GYEM) (2019a).

160 Amnesty International Hungary, Háttér Society, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union (TASZ), 2018.

161 Una descripción de los casos gestionados por las organizaciones ha sido publicada por el Working Group Against Hate Crime (GYEM) (2019a).

162 Véase Working Group Against Hate Crime (GYEM) (2014a, 2014b).

163 El borrador fue enviado a 174 personas / instituciones. Se recibieron comentarios de 59 organizaciones / individuos, 36 que proporcionaron aportes sustantivos (para obtener una lista de todos los que comentaron, vea este artículo que resume el desarrollo de la lista).

164 Véase Working Group Against Hate Crime (GYEM) (2016, 18 de noviembre).

165 Ibid.

166 La lista de tres columnas se ha utilizado ampliamente en las formaciones de OSC-policía y en formaciones internas para miembros de la red de policía y delitos de odio.

Nuevamente, el WGAHC tomó la iniciativa en la preparación de un manual que armoniza los requisitos de investigación con las consideraciones de protección de datos, y una lista de preguntas de entrevistas sugeridas para usar en asuntos tan delicados. El manual fue aprobado por la Autoridad Nacional de Protección de Datos y Libertad de Información y se discutió en una conferencia coorganizada por el Grupo de Trabajo, la Universidad Nacional de Servicio Público y la red de delitos de odio en noviembre de 2017. El manual se publicará después de las revisiones necesarias.

La Red en Grecia y el Grupo de Trabajo en Hungría adoptaron diferentes enfoques para documentar el delito de odio y trabajar a través del “sistema” para abordarlo, los cuales han sido efectivos, en circunstancias políticas difíciles.

***El Observatorio para la Seguridad contra los Actos de Discriminación (OSCAD), Departamento de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, Italia***

Los ministerios del gobierno también pueden albergar el “motor” del cambio. OSCAD es un organismo de varias agencias formado por la Policía Nacional Italiana y los Carabinieri, ubicado dentro del Departamento de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. OSCAD ha implementado un programa nacional de formación policial, basado en la metodología de Formación contra el Delito de Odio para la Policía (TAHCLE), con aportes sistemáticos de las OSC; estableció un sistema para referir los casos de delitos de odio al personal pertinente de la policía; estableció una forma específica de recibir denuncias y registrar incidentes de delitos de odio contra comunidades LGBT +, que actualmente no están cubiertos por la ley italiana; y estableció un memorando de acuerdo con el organismo de igualdad de Italia (UNAR) para asegurarse de que las denuncias de delitos de odio enviados a UNAR se remiten a OSCAD. OSCAD también coopera plenamente con las OIG en el intercambio de información y el desarrollo de capacidades. Hay indicios de que este intenso trabajo está teniendo un impacto: los delitos de odio registrados se duplicaron entre 2015 y 2017.

***Cuando el camino se agota***

Los mapas de los sistemas también muestran que sin un marco estratégico que sea generado y respaldado por la voluntad política, estos motores solo pueden “conducir” hasta aquí. Por ejemplo, el mapa de sistemas de Italia y el informe del país ilustran la cruda realidad de que, sin un marco, las relaciones más sólidas comienzan y terminan principalmente con OSCAD<sup>167</sup>. Diferentes organismos usan métodos variados e incompatibles de registro y recopilación de datos, produciendo datos no comparables que no pueden rastrearse a través del sistema y el proceso de justicia penal. No existen acuerdos intergubernamentales o interinstitucionales

sobre delitos de odio en Hungría que produzcan el mismo problema de incompatibilidad de datos. La cooperación positiva que se ha desarrollado durante años entre la policía y el Grupo de trabajo contra el delito de odio en particular, podría terminar en cualquier momento sin una razón o explicación particular. Irlanda no tiene un marco legal o político nacional sobre delitos de odio y, si bien los investigadores y las OSC han realizado un excelente trabajo para demostrar el problema de los delitos de odio y el liderazgo positivo reciente de la policía, no existe un “motor de cambio” obvio.

La siguiente sección analiza a España e Inglaterra y Gales, donde los sistemas han evolucionado para desarrollar un enfoque intergubernamental, interinstitucional y estratégico para mejorar el registro y aumentar las denuncias.

### **Construir una infraestructura de denuncia y registro de delitos de odio: adoptar un enfoque estratégico**

El progreso de España en los esfuerzos por comprender y abordar el delito de odio ha dado “un gran salto adelante” en los últimos 4-5 años<sup>168</sup>. Una fuente de evidencia de este ‘salto’ es el aumento de más de cinco veces en el número de delitos de odio registrados desde 2013. Este progreso fue provocado por la implementación de su *Estrategia Nacional contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de intolerancia*, que es supervisado por un comité directivo interinstitucional activamente coordinado y respaldado por un memorando intergubernamental. El Comité o “motor” interministerial incluye representantes de todos los departamentos gubernamentales y agencias de justicia penal, así como las OSC que están activas en el seguimiento de casos y el apoyo a las víctimas de delitos de odio. Los ministerios clave lideran y aportan diferentes elementos de la estrategia. Por ejemplo, el Ministerio de Salud lidera los delitos de odio anti-LGBTI, mientras que el Ministerio de Justicia lidera los delitos de odio basados en la hostilidad hacia la identidad religiosa. El grupo tiene una presidencia rotatoria, con sus miembros relevándose por turnos al mando y con subgrupos específicos que monitorean su progreso. La secretaría del grupo es asumida por el Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)<sup>169</sup>, que organiza reuniones, coordina agendas y da seguimiento a las acciones acordadas.

El grupo se centra en cuatro áreas, desarrolladas y monitoreadas por cuatro subgrupos de trabajo:

- El discurso del odio;
- El análisis de sentencias emitidas por los tribunales;
- Estadísticas, incluidos el registro de delitos de odio y la recopilación de datos; y,
- Formación.

<sup>168</sup> Frase utilizada para describir el progreso en el taller consultivo.

<sup>169</sup> El Observatorio está ubicado en la Secretaría General de Inmigración y Emigración, con el mandato legal de hacer el hacer seguimiento de incidentes racistas o xenófobos.

En relación con el subgrupo sobre registro de delitos de odio y recopilación de datos, un entrevistado explicó un objetivo general como: ‘Intentar obtener una descripción de la situación en España ... Para ello, primero [necesitamos] saber cuál es la situación y cómo se puede mejorar y luego también podremos evaluar si hemos progresado’<sup>170</sup>.

Además del enfoque estratégico general de España, las agencias y los ministerios individuales están tomando medidas específicas. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio dentro del Ministerio del Interior ha publicado su primer *Protocolo de Acción* y se encuentra en las primeras etapas de implementación de su [Plan de Acción Policial para Combatir los Delitos de Odio](#), que incluye compromisos específicos y con presupuesto, y una estructura clara de responsabilidades.

Los resultados de Inglaterra y Gales sugieren que un enfoque estratégico a largo plazo para aumentar la presentación de denuncias y mejorar el registro conduce a datos de calidad suficiente para identificar tendencias en la prevalencia, la presentación de denuncias y el registro y dónde se encuentran los problemas y barreras más arraigados. El primer plan de acción para delitos de odio se publicó en Inglaterra y Gales en 2009 y se actualizó en 2012, 2016 y 2018. La implementación del plan de acción es supervisada por un grupo interministerial, que delega acciones en una asociación operativa compuesta por policías, fiscales y otros representantes de justicia penal. Los grupos de gobernanza y de resultados son analizados y evaluados por un Grupo Asesor Independiente compuesto por representantes de las OSC de las comunidades objeto de estos delitos. La policía ha estado registrando incidentes de delitos racistas desde 1986; el ministerio público ha registrado el número y los resultados de los enjuiciamientos por delitos de odio racial y por religión desde 2001; y el servicio de la policía y la fiscalía acordaron una definición conjunta de delito de odio para los cinco grupos vulnerables monitoreados en 2008. Las preguntas sobre las experiencias de las personas que han sufrido delitos racistas se han incluido en las encuestas nacionales de victimización desde 1988. Los datos sobre la victimización por delitos de odio en los cinco grupos monitoreados han sido publicados desde 2013. Los delitos de odio registrados por la policía han aumentado un 123% desde 2012/13, lo que indica un aumento en las denuncias y un mejor registro. Los datos se han utilizado para ilustrar con claridad la “brecha de justicia” que viven todas las víctimas de delitos de odio y algunos grupos en particular<sup>171</sup>.

Además, Inglaterra y Gales son los únicos países del estudio que han establecido acuerdos de intercambio de información entre la policía y las OSC, fortaleciendo relaciones específicas en el sistema y llevando la cooperación a otro nivel, lo que da una oportunidad para el cambio institucional, provocado por el ‘motor’ de esta red ‘híbrida’<sup>172</sup>.

170 Entrevistado 2, España.

171 Walters, M.A., Wiedlitzka, S., Owusu-Bempah, A. and Goodall, K. (2017) pp. 67-70.

172 Las fuerzas y las debilidades de este enfoque se analizan abajo

Grecia acaba de firmar un acuerdo interinstitucional, supervisado por un grupo directivo, que incluye la Red de registro de violencia racista entre sus miembros. Si se implementa correctamente, admitirá mejores denuncias, registros y recopilación de datos<sup>173</sup>.

**Descripción general del número y porcentaje de relaciones verdes, ámbar y rojas**

País	Nº y % de relaciones verdes	Nº y % de relaciones ámbar	Nº y % de relaciones rojas	Nº total de relaciones identificadas
Inglaterra y Gales	17 (48%)	9 (26%)	9 (26%)	34
Grecia	8 (33%)	10 (42%)	6 (25%)	24
España	5 (22%)	13 (57%)	5 (22%)	23
Hungría	5 (18%)	8 (30%)	14 (51%)	27
Italia	4 (17%)	13 (56%)	6 (26%)	23
Irlanda	2 (9%)	9 (42%)	10 (44%)	21

Aquellos países con marcos estratégicos tienen un mayor porcentaje de relaciones verdes en todo el sistema (España y Reino Unido). Grecia también tiene un porcentaje relativamente alto de relaciones verdes. Esto podría deberse en parte a los esfuerzos a largo plazo de la Red de registro de la violencia racista y posiblemente porque el gobierno está en las primeras etapas de incorporar un marco estratégico. Los países que no tienen un enfoque estratégico tienen el porcentaje más bajo de relaciones verdes (Hungría, Italia e Irlanda).

Este breve análisis indica que los sistemas nacionales se fortalecen mediante motores de cambio y marcos estratégicos integrados. Esto sugiere que las formas de apoyar de manera efectiva los motores de cambio en contextos diversos y difíciles deben analizarse más a fondo y que los marcos estratégicos que apuntan a aumentar la presentación de denuncias y mejorar el registro deben fomentarse explícitamente. Una vez más, las OSC están desempeñando un papel central en las iniciativas nacionales, que podría ser mejor reconocido en las normas internacionales, estándares y actividades de desarrollo de capacidades.

173 Acuerdo de cooperación inter-agencias para abordar los delitos racistas en Grecia (2018, 6 de junio).

## **El papel de la policía**

Además de los “motores del cambio”, como parte interesada nacional, la policía era la que tenía más probabilidades de tener las relaciones más sólidas en el sistema, y el poder judicial, la más débil. Esto refleja en parte la posición “de primera línea” de la policía en términos de recibir denuncias de delitos de odio de las víctimas, a diferencia de la posición más “independiente” y separada que tiene el poder judicial, así como el hecho de que solo una pequeña proporción de cualquier delito, incluyendo el delito de odio, es probable que avance hasta la etapa de la sentencia. Sin embargo, esto también refleja el hecho de que la mayoría de las autoridades judiciales o los sistemas judiciales no tienen la capacidad de registrar información sobre si las leyes de delitos de odio fueron consideradas o aplicadas en la etapa de la sentencia. Tampoco tienen formación regular para identificar y comprender el delito de odio en contextos actuales. Otro trabajo ha mostrado cómo la falta de aplicación o registro de la aplicación de las leyes de delitos de odio socava significativamente la implementación de la Decisión Marco sobre Racismo y Xenofobia<sup>174</sup>.

**También es más probable** que la policía tenga una mayor capacidad técnica y más experiencia para registrar datos e información sobre delitos de odio que sus socios clave. La falta de capacidad del otro “lado” debilita las relaciones de las fuerzas del orden en todo el sistema. Por ejemplo, mientras que las fuerzas del orden público en Irlanda y España pueden registrar diversa información y datos sobre delitos de odio, hay poco con lo que ‘conectarse’ en el lado de la acusación y el lado judicial de la relación, lo que significa que los datos están ‘atascados’ al principio de las etapas del proceso. En el caso de Irlanda, esto incluyó las relaciones dentro de las instituciones donde la “señal” del delito de odio no puede pasar a la etapa de enjuiciamiento, incluso cuando la propia policía está llevando a cabo el enjuiciamiento. En Hungría, mientras los servicios de la fiscalía comparten un sistema de registro con la policía durante la etapa de investigación, en caso de que el caso llegue a los tribunales, se utiliza un sistema diferente, no vinculado y mucho más limitado. La policía también solía tener las mejores relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, solo Inglaterra y Gales tenían un marco sistemático para compartir datos.

**Desde la perspectiva de las OSC**, parece que el “enfoque de red” de las OSC condujo a las relaciones más sólidas en todo el sistema. Hungría y Grecia tienen redes de registro de delitos de odio activas, hábiles e influyentes que trabajan en todos los grupos afectados para colaborar con la policía y otras agencias para mejorar el registro y las respuestas. Sin embargo, todavía hay retos como metodologías de registro inconsistentes, falta de recursos y contextos políticos difíciles, que afectaron la capacidad de las OSC para formar y fortalecer las relaciones. Estos temas se analizan con más detalle más adelante en este informe.

174 Ver Schweppe, Haynes y Walters (2018).

En el Reino Unido, los informes de la policía y los organismos de inspección de la fiscalía son una fuente clave de información y conocimiento sobre las debilidades en el registro policial y el enlace con el servicio de la fiscalía. Estos organismos inspeccionan los servicios de policía y fiscalía con sus propios estándares y políticas y, por lo tanto, proporcionan una evaluación muy útil de las fortalezas y debilidades del sistema.

### **¿Protección desigual?**

En todos los contextos, hay comunidades que están relativamente desatendidas en las iniciativas de registro y respuesta. Por ejemplo, ningún país monitorea efectivamente el delito de odio por discapacidad desde la perspectiva oficial o de las OSC.

Esto se debe en parte a que no existe un marco legal internacional que indique a los Estados miembros que reconozcan las motivaciones de prejuicio, además del racismo y la xenofobia. Sin embargo, también depende del nivel de implicación, habilidad y conocimiento de las OSC en esta área. Por ejemplo, ningún país tenía OSC que registraran y supervisaran activamente los delitos de odio por discapacidad a nivel nacional. Con la excepción de España, también hubo muy poca actividad en el registro y seguimiento del delito de odio antigitano en todo el sistema.

Como señaló Whine (2019), “la investigación de la FRA ha descubierto una jerarquía en la seriedad con la que los profesionales de la justicia penal ven tipos específicos de delitos de odio. Mientras que el 68% percibió el racismo y la xenofobia como un problema muy o bastante serio, solo el 23% de los profesionales vieron el delito de odio contra las personas con discapacidad como muy grave o bastante grave; estos resultados sugieren debilidades en la percepción y comprensión debido a la experiencia, o la falta de ella. Si los profesionales no percibieron que los delitos de odio contra las personas con discapacidad son graves, puede deberse a que los delitos de odio por discapacidad han recibido menos atención que los delitos de odio contra otras categorías”<sup>175</sup>.

Para un entrevistado, desde la perspectiva de la autoridad pública, esta cobertura irregular planteó preguntas sobre si un enfoque de “talla única” para desarrollar capacidades y relaciones es el más efectivo. Al explicar por qué se pusieron a disposición fondos específicos del gobierno para mejorar el trabajo de denuncia, registro y apoyo de las OSC a víctimas de delitos de odio contra los musulmanes, el entrevistado reflejó que ‘la igualdad no se trata de hacer lo mismo... se trata de obtener el mismo resultado de justicia y seguridad’<sup>176</sup>.

175 Whine (2019) pp- 3-4.  
176 Entrevistado 28.

### **La credibilidad de los datos oficiales.**

Los esfuerzos para mejorar la presentación de denuncias y el registro se enfrenta a problemas en el registro de delitos en general y el registro de delitos de odio en particular. Por ejemplo, en 2014, la inspección de la policía de Inglaterra y Gales descubrió que el delito en general estaba infrarregistrado en un 19%<sup>177</sup>. Otra inspección descubrió que la policía perdió la oportunidad de registrar un incidente como delito de odio en 11 de los 40 casos que revisaron<sup>178</sup>. La Autoridad Central de Estadística de Irlanda publica datos policiales sobre delitos “bajo reserva” debido a las continuas dudas sobre su fiabilidad<sup>179</sup>. La evidencia anecdótica en otros contextos sugiere problemas similares con el delito registrado por la policía. Como señaló un entrevistado: “Curiosamente, en [nuestro país], las estadísticas sobre delitos son [de] muy mala calidad, pero se toman muy en serio”<sup>180</sup>. Las afirmaciones de que los datos policiales y de enjuiciamiento son la única información “oficial” aceptable sobre delitos de odio deben ser entendidas en el contexto de problemas evidentes con la credibilidad de las estadísticas de delincuencia en general. El papel de las inspecciones y otros organismos debe ser considerado como un enfoque constructivo que inspecciona a las autoridades públicas contra sus propios estándares de registro de delitos para descubrir problemas y señalar soluciones viables en este ámbito.

Además, como señalaron las principales organizaciones intergubernamentales que trabajan en este ámbito, es necesario que se vea que los líderes nacionales valoran el aumento significativo de los delitos registrados, ya que es la mejor fuente de evidencias de que la política de denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio realmente está funcionando<sup>181</sup>. Además, una fuente clave de información sobre la prevalencia real de los delitos de odio son las encuestas nacionales sobre delitos que incluyen medidas sobre delitos de odio. Sin embargo, de los 6 países participantes en esta investigación, solo Inglaterra y Gales realizan dicha encuesta<sup>182</sup>.

### **La influencia de las OIG en los sistemas nacionales de delitos de odio**

Las relaciones relativamente fuertes entre las autoridades nacionales y las OIG son uno de los resultados más claros de nuestro análisis. Por ejemplo, los ministerios nacionales u organismos como las fuerzas del orden público, comparten regularmente información con las OIG en respuesta a solicitudes regulares y ad-hoc. Las OIG

177 HMICFRS (2014).

178 HMICFRS (2018) p. 51.

179 Véase el informe ‘Connecting on Hate Crime Data in Ireland’ y Central Statistics Office (2019).

180 Entrevistado 7.

181 Véase en especial European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b, junio) y OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2014a, 29 de septiembre).

182 España lanzó su primera encuesta en línea sobre víctimas de delitos de odio entre marzo y diciembre de 2017, que incluye preguntas relacionadas con las personas que han vivido delitos de odio. El informe final se publicó en 2018. Sin embargo, solo participaron alrededor de 200 personas y, por lo tanto, no se puede considerar una encuesta nacional de victimización en esta etapa; la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2018a, enero) solo ha encontrado 9 Estados miembros de la UE que realizaran encuestas exhaustivas de victimización, con preguntas relacionadas con las experiencias de las víctimas de delitos de odio.

invitan regularmente a representantes del ministerio a reuniones periódicas y ad-hoc sobre el registro de delitos de odio y la recopilación de datos. Los ministerios nacionales solicitan asistencia de las organizaciones intergubernamentales para actividades nacionales de mejora de capacidad en materia de formación policial y de otro tipo. Como vimos en el apartado Uno, el marco relativamente integral de normas y estándares respalda este nivel de cooperación y conexión<sup>183</sup>.

Los entrevistados consideraron que la influencia de las OIG era principalmente positiva y constructiva, manteniendo el tema en la agenda, proporcionando espacios para la conexión a nivel europeo y financiando el trabajo esencial. Sin embargo, existe evidencias de que la motivación para recopilar y compartir datos sobre delitos de odio puede provenir del deseo de mejorar la reputación internacional, y no de una motivación para comprender y abordar el delito de odio como un problema de interés nacional. Por ejemplo, aunque los datos se comparten regularmente en respuesta a numerosas solicitudes de OIG, los mismos datos a menudo no son fácilmente accesibles para el público. En un taller, una participante explicó que busca en los sitios web de los OIG para averiguar qué está sucediendo en su país en el ámbito de los delitos de odio porque no hay un punto de información fácilmente accesible a nivel nacional.

El impacto de los estándares, los esfuerzos y las actividades internacionales a nivel nacional quedó claro en las entrevistas. Un entrevistado destacó dos beneficios clave del compromiso internacional. En primer lugar, los elementos del progreso social nacional pueden atribuirse a sus obligaciones internacionales, como la creación de marcos europeos contra la discriminación. En segundo lugar, también brindan un importante apoyo a los agentes de cambio que trabajan a nivel nacional; explicó que su existencia y sus resultados sobre delitos de odio y otras cuestiones de derechos humanos significan “que, en algún nivel, no estás solo”<sup>184</sup>.

A la luz de la obligación internacional general de publicar los datos disponibles sobre delitos de odio, las partes interesadas de Italia, Grecia e Irlanda que participan en el proyecto Facing all the Facts respaldaron la propuesta de publicar al menos esos datos e información que ya está publicada en las plataformas de los IGO<sup>185</sup>. Un impacto positivo de esta investigación es que los datos que anteriormente no eran de dominio público ahora sí lo son (o lo serán).

Otro entrevistado comentó: ‘una de las cosas que usualmente es muy útil para nosotros es la UE y las organizaciones internacionales... La legislación de la UE ayuda mucho a progresar en nuestro propio país, por lo que debemos adaptarla a nuestras propias circunstancias, pero esto suele ser muy útil’<sup>186</sup>. Un entrevistado

183 Véase también el marco de ‘Estándares’ que enumera las normas y estándares referentes a la cooperación entre las OIG y las autoridades nacionales en este ámbito.

184 Entrevistado 11.

185 Este enfoque ya se ha adoptado en España y en Reino Unido.

186 Entrevistado 21.

identificó que el impacto de asistir a reuniones internacionales es de gran importancia estratégica para su institución, “Dimos un gran paso fue cuando nos abrimos al entorno internacional”<sup>187</sup>.

Otro entrevistado reconoció la influencia de las normas internacionales, los estándares y las actividades de creación de capacidad en el contexto nacional, y también señaló que al comprometerse más estrechamente con el trabajo a nivel nacional, las OIG han aprendido sobre las “realidades” nacionales:

‘Las organizaciones internacionales han establecido los estándares para los Estados miembros, ejercen presión y tienen una función de supervisión. También brindan asistencia técnica, organizan seminarios, facilitan el intercambio de opiniones con la policía de otros países. Su papel es decisivo. Presionan a los Estados miembros para que tomen las medidas necesarias. En los últimos años hay una mayor comprensión de los problemas que estamos enfrentando. Al estar en contacto con la realidad [nacional], [las OIG] pueden ver nuestras posibilidades’<sup>188</sup>.

Las OSC también percibieron que el trabajo de las OIG era importante, en particular los programas de financiación de la Comisión y las encuestas nacionales de la FRA. Sin embargo, se expresó la opinión de que las OIG deberían ofrecer un análisis más crítico de los datos proporcionados por las autoridades públicas y dar más valor a los datos de las OSC. Según lo explicado por un entrevistado, “Las OIG deben valorar los datos de la sociedad civil y datos no gubernamentales sobre delitos de odio e investigación. Necesitan ser más críticos con los datos del Estado. Deben mostrar las discrepancias más notables entre los datos estatales y los no estatales”<sup>189</sup>.

Varios entrevistados destacaron los límites a la influencia del escrutinio internacional. Por ejemplo, al hablar del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, dos entrevistados señalaron la necesidad de que el Comité tenga más “fuerza” y sea capaz de hacer más que simplemente garantizar que los países “tomen nota”. Un entrevistado elogió el enfoque del CERD y su sistema de informes paralelos, sugiriendo que las instituciones de la Unión Europea consideren un procedimiento similar<sup>190</sup>.

No está claro cómo las OIG confirman la validez de los informes de las autoridades nacionales. Por ejemplo, cuando las autoridades públicas hacen afirmaciones sobre formación u orientación policial, las OIG deberían considerar exigir a los Estados miembros que presenten pruebas de lo que afirman, incluidas copias de las directrices de la policía o del fiscal, pruebas de la formación, etc. Las

187 Entrevistado 18.

188 Entrevistado 5.

189 Entrevistado 15.

190 Entrevistado 13.

OIG deben abordar de manera rutinaria y específica la tendencia que tienen los Estados miembro de informar a las agencias internacionales, pero no de preparar información transparente para las partes interesadas nacionales y la ciudadanía. Si los datos enviados a las OIG no son de dominio público, las OIG deberían alentar a los Estados miembros para que estén disponibles en el idioma nacional<sup>191</sup>. Tomar estos pasos podría mejorar la conciencia del público sobre cómo las autoridades nacionales entienden el problema de los delitos de odio y lo que están haciendo al respecto.

Hubo cierta frustración por las solicitudes regulares de las OIG de compartir ejemplos de “buenas prácticas” en lugar de apoyar la buena práctica que está en curso, incluso a través de una financiación mejor focalizada y basada en la consulta con las OSC expertas existentes en el terreno. Como explicó un entrevistado de una OSC:

‘Como si fuera una [buena] práctica lo que nos faltara; necesitamos el espacio para hacer lo correcto... No, no financien otro observatorio para el discurso de odio. No es que no sea importante... Primero tengo otras prioridades. Estamos luchando por encontrar una manera de financiar servicios de acompañamiento y apoyo para las víctimas de delitos de odio’<sup>192</sup>.

Otro entrevistado comparó el enfoque habitual de compartir buenas prácticas con la idea de “compartir los fracasos, y así sabes lo que no hay que hacer”<sup>193</sup>.

Las organizaciones intergubernamentales tienen un papel central que desempeñar en la ‘migración’ del concepto de delito de odio desde el contexto internacional al nacional y para apoyar y trabajar de manera constructiva entre las partes interesadas nacionales que son responsables de ‘hacer operativas’ las normas y estándares sobre denuncia, registro y recopilación de datos. Las OIG también pueden aprender de prácticas innovadoras nacionales y locales que traducen (a veces literalmente) el concepto de delito de odio en enfoques efectivos que son relevantes para el contexto nacional y que, a su vez, pueden influir positivamente en las normas y estándares internacionales.

Es importante tener en cuenta que nuestro análisis de los marcos y acciones de denuncia y registro de delitos de odio se centró en el papel de la policía y las agencias de justicia penal y el proceso de investigación, enjuiciamiento y sentencias. Se necesita más trabajo para evaluar lo que se está haciendo para recopilar y actuar sobre los datos de delitos de odio en otras esferas, como la vivienda y la educación.

191 Esta recomendación fue aceptada en la reunión consultiva de Italia.

192 Entrevistado 1.

193 Entrevistado 7.

## **Mejorar la lectura de datos y usar los datos que tenemos**

Ha habido un cambio sutil y bienvenido en el enfoque de las OIG de dar prioridad a la producción de datos comparables en toda la UE para mejorar la comparabilidad y la exhaustividad de los datos de delitos de odio a nivel nacional, para poder compararlos a lo largo del tiempo y entre tipos de delitos de odio<sup>194</sup>. Los esfuerzos para alinear mejor los conceptos internacionales de delito de odio y discurso de odio también han apoyado el desarrollo de definiciones de seguimiento nacional más claras y concisas que definan y diferencien el delito de odio y el discurso de odio<sup>195</sup>.

Todavía parece demasiado ambicioso apuntar a datos totalmente comparables en todos los Estados miembros de la UE, sobre todo porque los sucesivos informes de FRA y OSCE-ODIHR señalan que los diferentes conceptos legales, así como los métodos de registro y recopilación de datos, hacen casi imposibles las comparaciones europeas. En cambio, las OIG podrían analizar qué tipos de delitos y combinaciones de motivación sesgada podrían arrojar datos comparativos esclarecedores. Por ejemplo, la encuesta nacional sobre delincuencia y los datos oficiales sobre homicidios racistas o agresiones racistas graves podrían ser la combinación más comparable y dar una indicación interesante de la prevalencia de este tipo de incidentes, al tiempo que respaldan esfuerzos más amplios para alinear conceptos y enfoques en toda Europa.

Aunque es cierto que no hay datos suficientes para conocer la verdadera prevalencia del delito de odio en Europa, también es cierto que después de 10 años de esfuerzos concentrados, hay una gran cantidad de nueva información y datos a nivel nacional y europeo que pueden darnos información sobre el impacto del delito de odio, la calidad de la respuesta estatal y las vivencias del problema por grupos específicos. Por ejemplo, la gran cantidad de datos ofrecidos por EU MIDIS, los informes de la OSCE y los informes específicos de la FRA no son conocidos por muchos a nivel nacional. Se necesita más esfuerzo para compartir estos conocimientos de manera que anime a las partes interesadas nacionales a interpretarlos, también en el contexto de los datos nacionales, con el fin de tomar medidas significativas y efectivas. Las partes interesadas nacionales también necesitan apoyo para utilizar los datos existentes que evidencian el delito de odio como un problema nacional y para contrarrestar de manera neutral, pero efectiva, el escepticismo público sobre su valor como prioridad política.

194 Este ha sido un enfoque prioritario en los talleres sobre datos conjuntos de la FRA y ODIHR y en el recientemente creado programa ODIHR INFAC, véase OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2018a, 29 de agosto).

195 Véase EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance (2018, noviembre).

## **Un marco centrado en la víctima y en los resultados para mejorar las denuncias y el aumento de denuncias**

Un enfoque estratégico que conecte los sistemas nacionales con acciones significativas debería impulsar los esfuerzos para aumentar y mejorar la presentación de denuncias. Sin ese enfoque, los “datos” que se generan podrían no tener sentido. Como preguntó un entrevistado, “¿cuál es el número que le indica que hay un problema?”<sup>196</sup>. Otro preguntó:

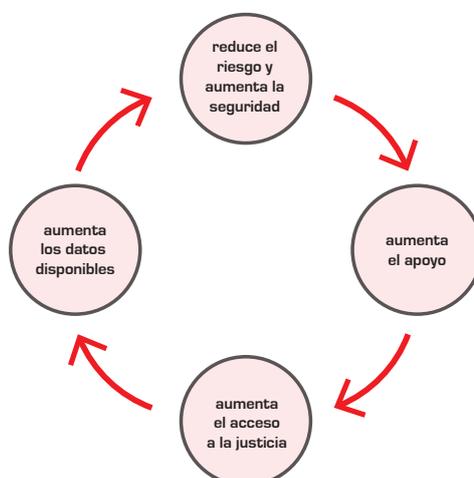
‘... ¿Cuál es el objetivo, qué estamos tratando de lograr? ¿Un aumento [en la presentación de denuncias] en un 10% es lo que queremos lograr? Pero un aumento del 10% no es una estrategia a largo plazo. Eso no está llegando a las personas ... ¿Cómo sabemos con qué volumen si tenemos éxito y si damos la *respuesta correcta*? ¿Cuál es [nuestra] base para lidiar con esto y cómo [podemos] asegurarnos de que las personas tengan una *buena primera conversación*? “(la cursiva es nuestra)<sup>197</sup>.

La investigación ha identificado cuatro resultados centrados en la víctima y en la acción que los sistemas nacionales de presentación y registro de denuncias deberían aspirar a garantizar.

Estos son:

- Mejorar la comprensión nacional de la naturaleza, prevalencia e impacto de los delitos de odio;
- Aumentar el acceso al apoyo;
- Aumentar el acceso a la justicia; y
- Reducir el riesgo y aumentar la protección.

El siguiente gráfico muestra estos elementos como iguales, interdependientes y conectados.



196 Entrevistado 20  
197 Entrevistado 27

Puede ser tentador ver los delitos y los incidentes de odio como hechos únicos, registrables, en los que las víctimas simplemente necesitan la confianza para denunciar y las ONG y las autoridades públicas simplemente necesitan la capacidad y la habilidad para identificar y registrar. Aunque muchas víctimas pueden saber que ellos o alguien que conocen han sido atacados debido a la hostilidad o el prejuicio contra su identidad, es probable que no sepan que se llama “delito de odio” o que tienen derecho a una respuesta particular según la Directiva sobre derechos de las víctimas y las leyes nacionales relevantes. Además, los delitos y los incidentes de odio contra víctimas y comunidades probablemente formen parte de un “proceso de victimización”<sup>198</sup>. Los incidentes pueden ocurrir a lo largo del tiempo, en diferentes formas y lugares, afectar a diferentes personas de diferentes maneras, puede incluir actos criminales y no criminales y ser parte de patrones más amplios de discriminación que afectan a la sensación habitual de seguridad y pertenencia de las comunidades afectadas. Estos elementos pueden estar presentes en varias combinaciones en el momento de “denunciar”. El receptor de la denuncia, ya sea un oficial de policía o un servicio de asistencia telefónica, un representante de una ONG u otra persona, necesita tener la habilidad y el espacio para tener y mantener la “conversación” que permita que aparezca la “historia” y se pueda anotar información registrable y procesable.

El resto de este apartado examina cada resultado estratégico con más detalle, revisa los estándares que los sustentan, explora ejemplos de la investigación y comienza identificando qué se necesita para implementar con éxito este modelo.

### **Resultado uno: aumentan los datos disponibles.**

Poco más de la mitad de todos los estándares identificados (21 de 40) se relacionan con el logro del objetivo uno<sup>199</sup>. Estas normas se centran particularmente en la importancia de recopilar información precisa sobre la cantidad de investigaciones, enjuiciamientos y sentencias por delitos de odio. También se enfatiza la importancia de obtener “datos comparables” y de publicar los datos disponibles. Las razones dadas para estas acciones tienden a estar dirigidas a los encargados de formular políticas, para obtener una “visión general de la situación” y para “contribuir a” la implementación y evaluación efectivas de la legislación nacional y de la UE. Algunos estándares no conectan la necesidad de obtener datos con ningún resultado en particular. Varios estándares se centran en la importancia de realizar encuestas de victimización que incluyan preguntas sobre delitos de odio, para descubrir las “cifras ocultas” del delito de odio a nivel nacional. Algunas normas se centran en la conexión entre los OIG (Organismos Internacionales) y los gobiernos nacionales, donde las primeras sirven como punto de reunión de información y las segundas tienen la obligación de suministrarla. Tres estándares, recopilados a partir de orientaciones publicadas por las organizaciones de la sociedad civil, se relacionan

<sup>198</sup> Walters, Brown y Wiedlitzka (2016)

<sup>199</sup> Véanse los estándares 2, 4, 6, 7, 17, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 43.

con el papel de las ONG en el registro de los delitos de odio y su uso para conectarse con las autoridades públicas y las comunidades que son objeto del odio.

Es importante, especialmente para los decisores políticos, el objetivo de aumentar la información y mejorar el registro para comprender mejor la naturaleza, la prevalencia y el impacto de los delitos de odio y ver en qué medida se están implementando las leyes nacionales y europeas relevantes. Sin embargo, si este resultado no se basa en un enfoque centrado en la víctima, la conexión entre la recopilación de datos y la acción efectiva es potencialmente débil. Ahora pasamos a considerar esos objetivos que se centran en mejorar la seguridad de las víctimas y su acceso al apoyo y a la justicia.

### **Resultado dos: Denuncias y registro con apoyo**

La presentación de denuncias y el registro *con* apoyo debe ser un objetivo estratégico clave de cualquier sistema nacional, sin embargo, había poca base en los estándares internacionales para hacer esta conexión hasta la aprobación de la Directiva de Víctimas, que especifica los derechos que tienen las víctimas, incluida la información, el apoyo y la protección<sup>200</sup>. Claramente, estos derechos no pueden ejercerse sin un sistema que aliente a las víctimas a denunciar, identifique a las víctimas de delitos de odio y sus necesidades y utilice la información para garantizar que se cumplan. Como se explica en la parte de cronología de este informe, la Directiva también requiere que la información disponible que indica si las víctimas han accedido a sus derechos, incluida la información de las ONG, se envíe a la Comisión. Existe otro estándar, derivado de la orientación producida por las ONG en relación con el papel de las ONG para derivar las víctimas a servicios de apoyo<sup>201</sup>.

La importancia de conectar los sistemas de denuncias y registro con el apoyo, la evaluación y la referencia se exploró en profundidad en el informe de Inglaterra y Gales, que consideró el impacto en las tasas de denuncias de la política gubernamental relativamente antigua de establecer “centros de denuncias de terceros”. Estos centros pueden ser dirigidos por diferentes servicios, incluidas organizaciones especializadas y autoridades locales, y pueden adoptar diversas formas, incluidas ubicaciones físicas frecuentadas por miembros de la comunidad, como bibliotecas, clubes sociales, mezquitas y centros de día, o en línea, por teléfono y a través de aplicaciones de móvil.

Hay evidencias de que los centros de denuncias físicos no se están utilizando de manera efectiva. La investigación en Escocia descubrió que el 89.3% de los encuestados que trabajan en centros de denuncias de terceros informaron que el centro había estado inactivo o no muy activo el año anterior. Una revisión de 2014

<sup>200</sup> Véanse los estándares 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 29.

<sup>201</sup> Estándar 38.

citada en un informe reciente de la inspección de la policía nacional, descubrió que los centros de información ubicados físicamente “no lograron mostrar resultados tangibles”. La inspección concluyó con base en sus propios resultados, “Parece que poco ha cambiado desde esta revisión ...”<sup>202</sup>.

La investigación ha indicado que los bajos niveles de denuncias de terceros muestran tanto una falta de conciencia sobre la existencia de estas rutas alternativas, como la necesidad de conectar explícitamente los denuncias con el apoyo de especialistas<sup>203</sup>. Como preguntó uno de los entrevistados: “¿El éxito es obtener tantas denuncias a la policía como sea posible o tantos procesamientos como sea posible, o el éxito es obtener el mayor apoyo posible a las víctimas, dependiendo de lo que puedan necesitar?”<sup>204</sup>

La investigación realizada en Northumbria, Inglaterra, encontró que como el servicio de apoyo y divulgación de una red regional de denuncias de terceros se redujo y luego se cerró, el número de denuncias que registró se redujo drásticamente de 800 en 2012 a 54 en 2015<sup>205</sup>. La evidencia de Irlanda sugiere que la incapacidad de una organización, debido a la falta de recursos, para ofrecer apoyo tuvo un impacto negativo en la cantidad de denuncias que recibió<sup>206</sup>. Un entrevistado de una organización que trabaja con comunidades LGBT+ en Italia planteó que no se podía promover la presentación de denuncias sin estar conectado con el apoyo directo, explicando que,

**“Dejamos de registrar [delitos de odio]. Pero no porque no sea importante, sino porque el problema era que había tantos casos que ya no podíamos permitirnos pasar por el proceso de registro y de ofrecer ayuda”<sup>207</sup>.**

Por el contrario, las organizaciones comunitarias especializadas como Community Security Trust y Tell MAMA en Inglaterra y Gales que cuentan con recursos para dar apoyo a las víctimas y trabajan en estrecha colaboración con la policía registran un número relativamente alto de incidentes de odio<sup>208 209</sup>. Otra investigación detectó que las organizaciones locales, especializadas y de base son mejor conocidas por las víctimas y fuentes importantes de apoyo, incluso si los servicios de denuncias estructurados no están disponibles<sup>210</sup>.

202 HMICFRS (2018) p. 63.

203 Chakraborti y Hardy (2016).

204 Entrevistado 35

205 Clayton, Donovan y Macdonald (2019).

206 Véase el informe de país de Irlanda. Por ejemplo, una organización que monitorea delitos de odio anti-trans, que no tenía los recursos para ofrecer apoyo, registró una disminución de 20 a 15 denuncias entre 2015-2016. Si bien puede haber varias razones para el bajo número de denuncias, es probable que la falta de recursos para el apoyo sea un factor.

207 Entrevistado 5, Italia.

208 Community Security Trust trabaja con las comunidades judías, Tell MAMA trabaja con las comunidades musulmanas.

209 Véase Community Security Trust (2018), Tell MAMA (2017).

210 Chakraborti, Garland y Hardy (2014).

Si bien hay una serie de factores que influyen en los niveles de registro y denuncia de delitos de odio, esta revisión sugiere que una política nacional que apunta simplemente a aumentar el número de delitos de odio denunciados, ya sea directamente a la policía o a través de denuncias de terceros, debe integrarse con la igualmente importante necesidad de mejorar las vías de apoyo y, por lo tanto, mejorar los resultados para las víctimas. Comienza a aparecer la importancia de garantizar la conexión entre los objetivos estratégicos del marco propuesto.

### **Resultado tres: Denunciar y registrar en relación con la justicia**

Alentar a las víctimas a denunciar, recoger pruebas, incluida su percepción, de si el odio o el sesgo por prejuicio estuvo implicado en el delito, y apoyarlas para que continúen involucradas en el proceso de justicia penal es esencial para que las leyes de delitos de odio se apliquen y se haga justicia. Denunciar y registrar casos ante la justicia es algo muy recomendado por las normas internacionales, especialmente por las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que obligan a las autoridades nacionales a obtener y registrar o ‘desvelar’ las pruebas del elemento de odio de los delitos de odio y garantizar que se transmita a través del proceso de justicia penal<sup>211</sup>.

La investigación también indicó que los resultados de la justicia no penal pueden ser un aspecto esencial de la justicia para las víctimas de delitos de odio. Un entrevistado señaló: “una respuesta de la justicia penal es una forma de abordar el tema del delito de odio, pero hay todo tipo de otros problemas: vivienda, salud, etc.”<sup>212</sup> Otro entrevistado agregó: “muchas personas no quieren una respuesta de la justicia penal . Si realmente estamos tratando de hacer que todos denuncien todos los incidentes, la policía no puede ayudar en muchos de ellos”<sup>213</sup>. Otra investigación muestra que las víctimas a menudo están abiertas a alternativas al castigo, incluida la justicia restaurativa<sup>214</sup>.

La experiencia vivida de las víctimas y el proceso de victimización en el que se encuentran llevarán a una gama de necesidades que incluyen salud y vivienda, sin embargo, el marco internacional actual se centra casi exclusivamente en las obligaciones y derechos relacionados con los procesos penales, y en las agencias de justicia penal y sus ministerios. La política nacional sobre presentación de denuncias y registro fuera de la esfera de la policía y la justicia penal también es débil. La sección de recomendaciones considera cómo ampliar el marco actual para reflejar mejor la experiencia vivida por las víctimas.

211 Estándares, 1,3 y 15.

212 Entrevistado 29.

213 Entrevistado 27.

214 Chakraborti, Garland y Hardy (2014). Walters (2014).

## **Resultado cuatro: Denunciar y registrar con prevención y evaluación de riesgos**

Los delitos de odio representan riesgos para las víctimas individuales en términos de agresiones repetidas y crecientes, y se corre el riesgo de que haya un colapso peligroso en las relaciones con la comunidad. Si bien estos riesgos a menudo se mencionan en las declaraciones de las OIG, solo se identificó un estándar que adopta un enfoque práctico y centrado en la víctima para la evaluación de riesgos<sup>215</sup>. La Directiva sobre derechos de las víctimas insta a los Estados miembros a “garantizar una evaluación puntual e individual para determinar las necesidades específicas de protección... prestando especial atención” a las víctimas de delitos de odio<sup>216</sup>. Una publicación reciente de la FRA se refiere a la importancia de utilizar indicadores de sesgo por prejuicio para identificar el riesgo,

“Destacamos que los indicadores de sesgo pueden ser una prueba convincente de que una víctima o su comunidad se enfrentan a un riesgo grave y posiblemente inminente de daño creciente o incluso de muerte. Como tal, es una responsabilidad central de las fuerzas del orden público registrar y utilizar activamente los indicadores de sesgo para evaluar los niveles de riesgo y tomar las medidas de protección adecuadas para proteger el derecho a la vida”<sup>217</sup>.

El aprendizaje en línea desarrollado como parte de Facing all the Facts para la policía en Inglaterra y Gales se centra en la importancia de la evaluación del riesgo y los factores de riesgo, que también son indicadores de sesgo comunes, como ser etiquetado como “pedófilo” o “terrorista”. La sentencia del TEDH *Identoba y otros contra Georgia* concluyó que,

“Dada la historia de hostilidad pública hacia la comunidad LGBT en Georgia, el Tribunal considera que las autoridades nacionales conocían o debían haber conocido los riesgos asociados con cualquier evento público relacionado con esa comunidad vulnerable y, en consecuencia, tenían la obligación de proporcionar una protección mayor por el Estado”<sup>218</sup>.

Este proceso de denunciar y registrar con protección y seguridad es el cuarto objetivo estratégico para los sistemas nacionales de denuncias y registro.

Identificar la evaluación mejorada del riesgo como un objetivo estratégico de las políticas de denuncia y registro sobre delitos de odio da prioridad a la necesidad crucial de mejorar la imagen de los servicios de inteligencia relacionada con incidentes y tendencias específicas y reducir los riesgos que enfrentan las víctimas,

215 Estándar 5.

216 [Directiva de Derechos de las víctimas, artículo 22](#). (European Parliament and the Council of the European Union, 2012).

217 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b, junio) p. 20

218 Véase TEDH, [Identoba and Others v. Georgia, No. 73235/12](#), (12 de mayo 2015), párrafo72.

las comunidades y la cohesión social. Sin embargo, la investigación mostró que en Inglaterra y Gales hay evidencias de que no existe un enfoque coherente para la evaluación de riesgos para casos de delitos de odio. La [Guía Operativa](#) para la policía británica establece obligaciones de registro y ordena a la policía que realice evaluaciones de riesgos. Sin embargo, la inspección de la policía nacional encontró que, ‘solo 56 de 180 [casos] tenían una evaluación de riesgo mejorada completada. Esto es muy insatisfactorio’<sup>219</sup>.

Un papel comúnmente asumido de la policía debería ser prevenir el delito y proteger a las víctimas, de hecho, los factores de riesgo suelen ser un eje central en la vigilancia de la violencia doméstica. Quizás, sorprendentemente, cómo se entiende, evalúa y aborda el riesgo en los enfoques policiales nacionales del odio es un área poco explorada que merece más investigaciones<sup>220</sup>.

Como se señaló en la primera parte del informe, existe una laguna en las normas relacionadas con la importancia de la cooperación entre agencias y la conexión entre las autoridades nacionales y los servicios de las ONG y de las autoridades públicas. Del mismo modo, ninguna norma apunta explícitamente a las conexiones e interdependencias entre los cuatro resultados estratégicos. Este problema se analiza más a fondo en la sección de recomendaciones.

### **¿Qué competencias se necesitan para hacer efectivo este marco?**

A pesar de las barreras bien conocidas que enfrentan las víctimas para denunciar delitos de odio<sup>221</sup>, para lograr los resultados dos, tres y cuatro, la persona que recibe la denuncia, ya sea el policía que recoge la llamada, el trabajador de apoyo de las ONG u otro, debe tener la capacidad y los conocimientos para tener una ‘conversación’ que implica:

- Apoyar a la persona para que cuente su historia, que puede ser confusa, poco clara, y compleja, o en un idioma que no es su lengua materna;
- Evaluar las necesidades inmediatas, incluidos los riesgos;
- Escuchar;
- Proporcionar apoyo o derivarla a otro servicio;
- Asesorar sobre posibles resultados legales; e
- Identificar y anotar posibles indicadores de sesgo por prejuicio que podrían usarse como prueba.

219 HMICFRS (2018), p. 63

220 Véase, por ejemplo, Trickett y Hamilton (2016).

221 [Véase gráfico de Itinerario](#)

Para lograr el resultado número uno, los responsables de la toma de decisiones necesitan la habilidad, el conocimiento y los recursos para comprender lo que les dicen los datos y encargar un trabajo adicional para corregir las debilidades. Por ejemplo, un aumento en los delitos registrados por la policía probablemente indique un aumento en las denuncias o una denuncia mejorada, en vez de un aumento en los casos de delitos de odio. Es probable que un bajo número de tipos particulares de delitos de odio, como los delitos de odio por discapacidad, indiquen una baja tasa de denuncia y la necesidad de aumentar la conciencia policial en el terreno sobre cómo identificarlo y registrarlo, y la conciencia de la comunidad de que se trata de delitos que deben denunciarse<sup>222</sup>.

### **Conectar los procesos, los sistema y los resultados**

Existen conexiones claras entre los otros resultados principales del proyecto dentro de los conceptos de *Itinerario* y *Sistema*. El *Itinerario* visualiza el proceso lineal de denunciar y registrar a medida que un caso progresa a través del proceso de justicia penal. Los mapas del sistema evalúan las relaciones necesarias que respaldan este proceso. Este marco articula los resultados centrales que deberían sustentar todos los esfuerzos para aumentar la presentación de denuncias y mejorar el registro, señalando las competencias, el conocimiento y las asociaciones particulares que deben establecerse. Sin embargo, el marco aún no se ha probado directamente con las partes interesadas a medida que surgió en las etapas finales del análisis. Además, las observaciones sobre las conexiones entre el apoyo, la protección y el acceso a la justicia se centran relativamente más en Inglaterra y Gales porque el examen de las fortalezas y debilidades de la política actual de presentación de denuncias de terceros surgió como una importante línea de exploración en ese contexto. El trabajo futuro podría compartir el modelo con las autoridades públicas y las ONG que tienen obligaciones y conocimientos en esta área y probar su utilidad y aplicabilidad a la planificación nacional en este ámbito. Además, sería útil centrarse más en lo que está actualmente vigente en los otros cinco países a nivel nacional<sup>223</sup>.

**Finalmente, hay implicaciones para el marco normativo internacional actual cuando se considera la integración de los resultados de la presentación de denuncias y el registro en el apoyo, en la reducción de riesgos y en el acceso a la justicia. Si bien los elementos relevantes y potentes de este marco se pueden encontrar en la Directiva de Derechos de las Víctimas, sus obligaciones y derechos solo se aplican a los delitos penales y se centran en el proceso de justicia penal. Además, las actividades actuales de fortalecer capacidades deberían considerar los marcos técnicos y políticos necesarios, así como las competencias y el conocimiento para lograr estos resultados.**

<sup>222</sup> Estos temas se tratan en detalle en OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2014, 29 de septiembre).

<sup>223</sup> Grecia, Hungría, Italia, Irlanda y España.

**Cuadro que conecta los resultados con las normas y estándares internacionales sobre denuncia y registro de delitos de odio**

Objetivo	Estándares y comentarios
Aumentar los datos disponibles sobre investigación, judicialización, sentencias y prevalencia para los decisores políticos	2, 4, 6,7, 17, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42 y 43
Garantizar una primera respuesta correcta y el acceso al apoyo y a la información	10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 29, 38  (no había estándares antes de la directiva de Víctimas)
El riesgo se identifica y se reduce	5  (indica poca consideración de este tema a nivel internacional)
Se logran resultados positivos en justicia penal, y en otros ámbitos, para las víctimas y las comunidades	1, 3, 15  (no se mencionan resultados fuera del Sistema penal)

***Los mecanismos y las prácticas de conexión.***

Este proyecto ha analizado el trabajo que debe realizarse en los sistemas/procesos y por las partes interesadas para reconstruir la imagen compleja de la prevalencia e impacto del delito de odio y para tomar medidas. El trabajo de las organizaciones comunitarias puede adoptar diversas formas, desde sensibilizar y hacer campañas hasta trabajar en estrecha colaboración con la policía para apoyar a las víctimas individuales y compartir información. Todos estos enfoques juegan su papel en la comprensión y el abordaje del problema de los delitos de odio.

Las OSC y las autoridades públicas tienen puntos de vista diferentes, a veces competitivos, sobre lo que debe priorizarse cuando se pretende aumentar la presentación de denuncias y mejorar el registro. El objetivo de esta investigación, y de las entrevistas con los agentes de cambio en particular, fue profundizar en estas perspectivas e identificar qué apoya o limita la cooperación necesaria para un enfoque integrado. Si bien la investigación no pudo hacer justicia a los muchos ejemplos locales y regionales de cooperación positiva, una revisión de las

prácticas nacionales identificó un conjunto de conceptos, prácticas y mecanismos que ayudan a llevar las relaciones, en palabras de un entrevistado, “de ser algo ocasional a ser institucionales”<sup>224</sup>. Se espera que los conceptos y prácticas que se exponen a continuación puedan guiar la investigación futura y construir un repertorio de prácticas y evidencias que inspire a otras personas.

Como se describe en el [análisis de las normas y estándares internacionales](#), aunque hay un fuerte enfoque en las acciones que deben tomarse para construir un “sistema” sólido de datos “oficiales” sobre delitos de odio, se aborda menos:

- El valor de los datos de las OSC para construir una visión nacional y promover acciones sobre los delitos de odio; y
- Lo que debe existir para garantizar una cooperación efectiva entre las “divisiones” entre las autoridades y las OSC.

Esta sección se centra en los factores que pueden respaldar, y socavar, la cooperación entre las autoridades públicas y las OSC, y pasa a considerar las preguntas particulares que las OSC deben tener en cuenta al tomar la decisión estratégica de buscar aumentar las denuncias y mejorar el registro como socios iguales de las autoridades públicas.

### **Crear y mantener la conexión**

La conexión y las relaciones efectivas pueden tardar muchos años en desarrollarse. Por ejemplo, Galop, la OSC británica contra la violencia LGBT+, comenzó como una organización que defendía a las personas homosexuales y bisexuales contra la conducta inapropiada de la policía. Treinta años después, la organización es un socio clave de la policía, con un acuerdo de intercambio de información sobre datos de delitos de odio. El progreso actual en muchos países puede describirse mejor como “un paso adelante y dos pasos atrás” y está en gran medida determinado por el contexto político y social actual. A nivel práctico, las relaciones constructivas a menudo se desencadenan por actos relativamente pequeños que requieren un compromiso limitado por parte de las autoridades públicas, pero que pueden generar resultados positivos a corto plazo y, a veces, conducir a compromisos más a largo plazo.

Por ejemplo, en un país, la decisión de un alto oficial de policía de viajar a las instalaciones de una OSC para una reunión en lugar de exigirles que acudieran a la sede de la policía envió un mensaje de respeto e interés en el trabajo de la organización<sup>225</sup>. En España, las OSC y un ministerio gubernamental que cooperan como socios en proyectos financiados por la UE se mencionaron como otro ejemplo positivo. Se encontraron ejemplos de cooperación en formación a la policía en

<sup>224</sup> Entrevistado 19.

<sup>225</sup> Entrevistado 18.

todos los países involucrados en Facing all the Facts, con resultados positivos. Como señaló un entrevistado, después de hacer una conexión personal durante una formación organizada por la OSC, experimentaron una respuesta policial positiva cuando acompañaban a una víctima a la estación de policía para presentar una queja porque,

“... has visto a una persona en una formación antes y [luego] te encuentras con ellos en los pasillos de la policía, la estación... has tenido dos días con ellos, has comido con ellos, etc.”<sup>226</sup>.

Desde la perspectiva policial, un entrevistado explicó que después de involucrar a las OSC en la impartición de formación sobre delitos de odio a los policías seleccionados,

“Inmediatamente notamos que la calidad de nuestro trabajo aumentó mucho... más del 85% [de los participantes] escribió que la calidad del seminario fue al menos 4 sobre 5 o 5 sobre 5. Fue muy bueno porque era la primera vez [que involucramos a las OSC en la formación policial]”<sup>227</sup>.

La formación impartida por las redes de personal policial LGBT en asociación con las OSC dentro de la policía, así como la formación conjunta entre las OSC que apoyan a las comunidades de migrantes y la policía también se recibieron positivamente.

El compromiso de establecer roles especializados en delitos de odio dentro de la policía presenta un “nodo” institucional de conexión para las OSC que trabajan en el área de apoyo y seguimiento de delitos de odio. Como señaló un entrevistado,

“El establecimiento de la unidad especial [policial] contra la violencia racista desempeñó un papel especial. Nos fue fácil ponernos en contacto con esta unidad y establecer una conexión, de lo contrario, [no] sabríamos dónde se llevaría el caso”.<sup>228</sup>

Y otro entrevistado comentó:

‘El hecho de que haya una persona coordinando [la policía] el trabajo sobre delitos de odio ayuda mucho. Quiero decir, si no tuviéramos una persona claramente responsable de esto, no funcionaría. La carta se perdería, tendrías que reconstruir la confianza cada vez que te acercaras a ellos, así que creo que a pesar de que tengo críticas muy fuertes sobre cómo funciona actualmente, por muchas razones... el hecho de que al menos se haya montado algo y al menos haya una [persona] responsable en el... nivel

226 Entrevistado 7.

227 Entrevistado 14.

228 Entrevistado 4.

central, así como en cada provincia, esto genera una responsabilidad clara. Tienes a alguien a quien recurrir si quieres conseguir algo”.<sup>229</sup>

La cooperación en la formación y en casos específicos es más probable que tenga lugar en las primeras etapas de la construcción de relaciones entre las autoridades públicas y las OSC. Estas acciones pueden apoyar el proceso de desarrollar un “lenguaje común” sobre lo que es el “delito de odio” y crear oportunidades para comprender las perspectivas, la experiencia y las prioridades de los demás. Mantener este proceso puede ser delicado y difícil, pero podría decirse que es esencial para comenzar a asegurar la “práctica” de cooperación. También es importante tener en cuenta que estos enfoques son apoyados y promovidos a nivel internacional, como el Grupo de Alto Nivel sobre Racismo y Xenofobia y otras formas de intolerancia<sup>230</sup>, FRA<sup>231</sup> y OSCE-ODIHR<sup>232</sup>. Se recomienda que la cooperación con las ONG en materia de formación y casos de delitos de odio se incorpore a la mejora de capacidades de las OIG, como TAHCLE, PAHCT y otros programas; que se adopten recursos de aprendizaje en línea Facing all the Facts que comprendan las diversas manifestaciones de delitos de odio y que la contribución de las OSC a la formación sobre delitos de odio se compense de manera justa y se vuelva sistemática.

Las relaciones también pueden crearse como resultado de casos delicados y muy llamativos, donde la policía descubre que deben buscar asesoramiento sobre cómo tranquilizar mejor a las comunidades y obtener apoyo para su investigación. Un entrevistado puso el ejemplo del bombardeo de un pub gay en Londres, el Admiral Duncan el 30 de abril de 1999, que mató a 3 personas e hirió a muchas más como una “llamada de atención masiva” para la policía, que se dio cuenta de que sus conexiones con la comunidad LGBT eran muy limitadas<sup>233</sup>. Esto condujo a un compromiso estructurado a través de reuniones comunitarias durante las cuales se pudo tener una conversación “sincera” sobre los problemas.

### **Prácticas de conexión y cooperación: amistades críticas**

Las OSC que registran incidentes de odio y apoyan a las víctimas son testigos de primera línea de las respuestas de la policía y la justicia penal a los delitos de odio. Periódicamente observan problemas en el desempeño de la policía y la fiscalía en casos individuales y aprenden qué funcionarios públicos están realmente comprometidos a comprender y abordar los delitos de odio, quienes no están interesados y quiénes son realmente hostiles a esta cuestión. El impacto de los cambios frecuentes en el personal puede suponer que se deba invertir un tiempo precioso en reiniciar las relaciones, con poco control sobre su duración y calidad. Para mantener la credibilidad con sus propias comunidades y así aumentar la

<sup>229</sup> Entrevistado 7.

<sup>230</sup> EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance (febrero de 2017).

<sup>231</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (enero de 2018b).

<sup>232</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (29 septiembre de 2014a).

<sup>233</sup> Entrevistado 3 en el Reino Unido. El autor, David Copeland, también atacó un supermercado en Brixton, un barrio histórico afro-caribeño y Brick Lane, un barrio histórico de bangladesíes. Ver informe nacionales de Inglaterra y Gales.

posibilidad de que las víctimas tengan acceso a la justicia y la protección, las OSC deben señalar los problemas y responsabilizar a las autoridades. Sin embargo, deben equilibrar esta responsabilidad con el conocimiento de que una respuesta frecuentemente crítica puede ser mal recibida, haciendo que las autoridades públicas “se cierren”.

Varios entrevistados describieron un enfoque de ‘amigo crítico’ para ayudar a superar estos retos, enfocando la relación como una oportunidad para ‘aconsejar sobre cosas que [la policía] no ha pensado... sobre formas de investigar, sobre formas de hablar con las comunidades’. El entrevistado comentó lo siguiente:

“[Puedes] convencer siendo un aliado, un buen amigo crítico. Un amigo que tiene críticas pero las presenta para avanzar... alguien en quien pueden confiar, que es una fuente de ayuda y que hará un esfuerzo adicional para ayudar si las cosas no van bien, y que en lugar de decirte “eres un inútil”, te dice: “así es como podemos ayudar”.<sup>234</sup>

Otro entrevistado estaba de acuerdo:

“Cuando hay problemas, no solo queremos quejarnos de los problemas, queremos ofrecer soluciones. Creemos firmemente que las ONG comunitarias pueden ofrecer soluciones a la policía y hacer que sea más fácil lograr lo que quieren lograr, que es resolver el delito”.<sup>235</sup>

Otro entrevistado comentó:

“... Puedo ver claramente que hay roles que las ONG pueden jugar: el rol crítico y el rol de apoyo. Y no siempre es fácil combinarlos, porque si eres muy crítico, entonces es una reacción muy normal y natural cerrarse y convertirlo en ‘ellos y nosotros’ ... pero si creas un papel de apoyo, entonces te ven como alguien que está ayudando a su trabajo”.<sup>236</sup>

Un representante de la administración pública enumeró formas específicas y prácticas en las que una red de OSC trabajó con la policía para identificar problemas y mejorar las respuestas, comentando, ‘nos hablan sobre sus inquietudes y cómo, desde el punto de vista de la víctima, podríamos haber sido más exitoso. Todo esto es muy constructivo, tiene el objetivo de ayudar’<sup>237</sup>. Señalando un ejemplo de cómo una OSC logró usar su red para ayudar a la policía a localizar a un testigo que vivía en el extranjero, un entrevistado comentó: “Podemos hacer cosas que ellos no pueden hacer”.<sup>238</sup>

234 Entrevistado 29.

235 Entrevistado 30.

236 Entrevistado 7.

237 Entrevistado 9.

238 Entrevistado 7.

Un entrevistado de una organización británica con una relación muy positiva con la policía, señaló lo que se necesita para construir y mantener esta confianza y legitimidad como representante de la comunidad cuando se relaciona con las autoridades,

“Lo importante es que si puedes demostrarle a la policía que eres un equipo profesional serio y que no estás buscando titulares sensacionales rápidos, estás ahí para hacer el trabajo diario, hacer seguimiento de los números, apoyar a las víctimas, apoyar la investigación, no es algo atractivo, pero hay que hacerlo, y entonces ganas su confianza”.<sup>239</sup>

Desde la perspectiva de las OSC, el establecimiento de un historial de resultados, independencia y confianza en una comunidad al tiempo que adoptar un enfoque constructivamente crítico con las autoridades se reconocieron como elementos centrales y vinculados con el éxito. Como señaló un entrevistado, “colaborar con estas autoridades es tan importante como apoyar a las víctimas de delitos de odio”.<sup>240</sup>

Las OSC deben mantener un equilibrio entre su papel de responsabilizar a la policía y el de mantener un diálogo abierto y sostenido. Como explicó un entrevistado,

“Es una relación difícil. Está destinada a ser difícil, no está destinada a ser fácil. [Creo que] aprovechas al máximo cuando intentas mostrar desde el principio que, “No estoy aquí para hacer su vida más difícil, estoy aquí para hacerla más fácil” ... Pero [nosotros] mantenemos [a la policía] en el centro de atención como responsables, pero al mismo tiempo también estamos tratando de cooperar con ellos”.<sup>241</sup>

Las OSC a menudo trabajan en contextos donde necesitan cooperar en un área de trabajo y ser muy críticas en otra. Un entrevistado de una autoridad pública dio el ejemplo donde una OSC criticaba públicamente a la policía acerca de cómo se manejó un incidente en un área policial diferente, pero aun así podía cooperar en la formación sobre delitos de odio. Al enfatizar la importancia de las relaciones individuales, comentó: “donde hay voluntad hay un camino”<sup>242</sup>.

Reflexionando sobre lo que mejora la cooperación efectiva entre las autoridades públicas y las OSC, un entrevistado explicó:

‘Lo que probablemente ayuda a la cooperación es cuando ambos, cuando la administración pública y la sociedad civil, sentimos que somos socios en la misma historia y tenemos que cooperar, ¿no? Y tenemos buenas relaciones

239 Entrevistado 5 Reino Unido.

240 Entrevistado 31.

241 Entrevistado 1.

242 Entrevistado 16.

con algunas de estas ONG. ... Cuando estamos en nuestra posición de administración y las ONG están en su posición de denuncia, creo que necesitamos construir un ambiente de confianza para trabajar. Creo que debemos ser conscientes de que necesitamos construir este entorno de confianza en ambos lados”.<sup>243</sup>

Las OSC deben garantizar la confianza de todos los elementos de la comunidad y construir relaciones constructivas con las autoridades públicas. Hay una tensión inherente a este enfoque que puede aumentar por diferentes retos entre los grupos afectados. Por ejemplo, en comunidades donde persiste la falta de confianza en las autoridades públicas, aquellas organizaciones que buscan explícitamente mantener relaciones positivas con las autoridades pueden enfrentarse a la desconfianza dentro de sus propias comunidades.

Un entrevistado de una OSC que trabaja en delitos de odio contra los musulmanes explicó:

“puede haber una falsa percepción dentro de las comunidades musulmanas de que, porque trabajamos con la policía y el gobierno, somos una agencia gubernamental. El entrevistado comentó: ‘trabajamos caso por caso en función de lo que la víctima quiere y trabajamos con ellos para lograr el mejor resultado para su caso. Para que podamos cambiar la política, para que podamos pedir responsabilidades a funcionarios gubernamentales y fuerzas policiales... necesitamos trabajar con ellos’ ”<sup>244</sup>.

También hay factores cambiantes que están fuera del control de aquellos que están al frente de estos esfuerzos desde la perspectiva de las autoridades públicas y de las OSC. Como explicó un entrevistado,

“Así que hay límites para la cooperación con los organismos públicos y vemos que muy a menudo ... en el nivel profesional, se puede tener una buena cooperación, pero tan pronto como sube de nivel y se vuelve algo político, cierran las puertas y plantean por ejemplo: no queremos involucrarnos con las ONG ... Entonces pierdes ese estatus de ser un experto en un tema y por alguna razón eres percibido como un actor político”.<sup>245</sup>

Este riesgo que se ha identificado anteriormente puede darse sobre todo en contextos en los que los derechos de las minorías, en torno a la migración, por ejemplo, se han politizado y los esfuerzos por comprender y abordar el delito de odio se ven con escepticismo e incluso con hostilidad por una parte de la opinión pública.

<sup>243</sup> Entrevistado 21.

<sup>244</sup> Entrevistado 31.

<sup>245</sup> Entrevistado 7.

Los entrevistados desde la perspectiva de las autoridades públicas enfatizaron la importancia de reconocer que las instituciones públicas pueden ser lugares naturalmente conservadores donde el cambio puede ser lento. Un entrevistado describió su enfoque para avanzar en la agenda del delito de odio como “ampliar los límites ... con cuidado”<sup>246</sup>. Este enfoque cuidadoso y conservador puede ser frustrante para las OSC que tienden a funcionar con una cultura flexible y centrada en la víctima.

Las relaciones pueden cambiar con el tiempo y no siempre progresan en una dirección positiva. Por ejemplo, en un caso, el progreso positivo acumulado durante varios años en un entorno difícil se ha estancado y existe el riesgo de que termine. Un entrevistado destacó el desequilibrio de poder inherente en las relaciones entre las OSC y las autoridades públicas, “si una autoridad pública no quiere involucrarse, entonces no importa lo que tú hagas”.<sup>247</sup>

Está claro que si la práctica diaria de las amistades críticas prospera, sobrevive o muere depende de la implicación, la habilidad y la confianza de los involucrados, y del entorno político en el que operan. Hay trabajo por hacer para identificar las formas más efectivas en que las organizaciones y agencias intergubernamentales pueden apoyar estas relaciones. Como principio general, parecería importante garantizar que se identifiquen, mantengan y apoyen las relaciones positivas establecidas en las actividades de desarrollo de políticas, financiación y desarrollo de capacidades.

### **Espacios menguantes**

Como se señaló en la introducción, la cooperación y la asociación para trabajar sobre los delitos de odio tienen lugar en lo que muchos han llamado un “espacio menguante para la sociedad civil”. En el contexto de este informe, las restricciones a la recepción de fondos extranjeros y la disminución de las fuentes de financiación en general, junto con un entorno hostil para las OSC que trabajan en delitos de odio, incluida la intimidación y el acoso de los defensores individuales de los derechos humanos son los ejemplos más relevantes.

La UE y sus instituciones se han centrado en estos problemas. En su Plan de Acción 2015-2019 sobre Derechos Humanos y Democracia, la UE reconoció la “reducción del espacio de la sociedad civil en todo el mundo”<sup>248</sup> y se comprometió a profundizar su cooperación y apoyo a la sociedad civil, y declaró que estaba “profundamente preocupada por los intentos de algunos países para restringir la independencia de la sociedad civil”<sup>249</sup>. También se comprometió a apoyar los “intercambios estructurados” entre las OSC y las autoridades públicas y “abordar las amenazas al espacio” de las ONG<sup>250</sup>.

<sup>246</sup> Entrevistado 17.

<sup>247</sup> Entrevistado 30.

<sup>248</sup> Council of the European Union (2015) p. 5.

<sup>249</sup> Council of the European Union (2015) p. 12.

<sup>250</sup> Council of the European Union (2015) p. 19.

Un reciente informe de la FRA señaló el papel esencial de la sociedad civil en la protección de los derechos humanos y destacó los retos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil, incluida la falta de fondos y delitos de odio contra los defensores de los derechos humanos. De particular importancia son las opiniones 5 y 6 del informe, donde la FRA recomienda que la Comisión Europea mejore aún más la disponibilidad de información sobre los esquemas de financiamiento existentes, simplifique el proceso de solicitud y seguimiento y considere la financiación multianual y central de las OSC<sup>251</sup>.

### **Mecanismo de conexión y cooperación: registro basado en la percepción.**

Adoptar un enfoque basado en la percepción para el registro de delitos de odio es el paso técnico más importante que pueden tomar la policía y otras agencias para abrir y facilitar una cooperación significativa con las OSC en esta área<sup>252</sup>. Su implementación completa puede permitir que la policía considere automáticamente los datos de las OSC e incluso los incluya en las cifras policiales. Esto tiene beneficios potencialmente de gran alcance, al construir relaciones para mantener a las víctimas y las comunidades seguras, que es lo más importante.

Dar este paso también crea un mecanismo potencialmente potente para la conexión y la cooperación entre todos los organismos clave que tienen responsabilidades de registro de delitos de odio, lo que permite la transferencia más fluida de datos de la investigación a las etapas de enjuiciamiento.

Como explicó Dave Rich, jefe de políticas de Community Security Trust, que encabezó los acuerdos nacionales y vinculantes de intercambio de información con la policía en Inglaterra y Gales,

*“Lo importante de la definición [basada en la percepción] para la policía es que mucha gente pensaba que estaban denunciando un delito de odio, pero la policía no los estaba tomando en serio y eso fue lo que cambió la definición de Macpherson<sup>253</sup>. Obligó a la policía a cambiar esa mentalidad. Y ahora estamos en el lugar en el que, si usted dice que es víctima de un delito racista o antisemita, es más probable que lo crean ... se suma a esa presión sobre la policía para que tome en serio a las víctimas y a las organizaciones de víctimas y trabaje con las ONG y confíe en las ONG ... puede tener un desacuerdo a partir de las pruebas, pero ... este enfoque orienta más a la policía hacia las comunidades para que se comprometan con ellas”<sup>254</sup>.*

251 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018a, Enero) p. 5 y p. 10.

252 Ver el apartado de ECRI más adelante sobre la Recomendación de Política General n° 11.

253 La Recomendación n° 11 de ECRI es la misma que la definición de Macpherson. Ver el apartado siguiente para una explicación detallada.

254 La explicación de cómo se establecieron estos acuerdos para compartir la información en Gales e Inglaterra se puede consultar en la Formación en línea para Decisores Políticos que será publicada en [www.facingfactsonline.eu](http://www.facingfactsonline.eu)

## ¿Qué es el registro “basado en la percepción”?

La Recomendación de Política General Nº 11 de la ECRI recomienda que la policía defina y registre el incidente racista como “cualquier incidente que la víctima o cualquier otra persona perciba como racista”.

La razón de este enfoque es:

- “Garantizar que la policía investigue a fondo los delitos racistas, incluyendo que se tenga plenamente en cuenta la motivación racista de los delitos comunes;
- Establecer y habilitar un sistema para registrar y monitorear incidentes racistas, y en qué medida estos incidentes se llevan ante los fiscales y son finalmente calificados como delitos racistas;
- Alentar a las víctimas y testigos de incidentes racistas a denunciar dichos incidentes”.

Como explica la FRA, “este enfoque le permite a la policía implementar su deber legal bajo la jurisprudencia del TEDH para “desvelar la motivación de sesgo por prejuicio”.

Adoptar este enfoque permite a la policía acceder a las percepciones de la comunidad sobre el riesgo y la realidad de la violencia selectiva, tener la oportunidad de identificar la posible motivación de sesgo lo antes posible, transmitir esta información de manera transparente a la etapa de enjuiciamiento y proporcionar un punto de conexión con las OSC que también están monitoreando delitos de odio.

Es importante tener en cuenta los siguientes puntos:

- Esta definición se aplica al delito registrado por la policía. En otras palabras, la ECRI recomienda que los sistemas nacionales de registro de delitos incluyan los delitos racistas como una categoría específica, definida por la percepción de la víctima o de cualquier otra persona.
- A medida que la jurisprudencia del TEDH y las leyes nacionales se han desarrollado, existe una base para proponer que esta definición se amplíe a la vigilancia y el registro de otros tipos de delitos de odio. Por ejemplo, el Reino Unido ha ampliado la “Definición de Macpherson”, que utiliza la misma redacción que ECRI GPR No. 11 para cubrir ámbitos de delitos de odio monitoreados: Raza, religión, orientación sexual, discapacidad e identidad transgénero<sup>255</sup>
- Este enfoque del registro a menudo se llama registro de la percepción de la víctima. Si bien es un enfoque centrado en la víctima, la percepción de “cualquier otra persona” permite que también se tenga en cuenta la percepción de un testigo o de un oficial de policía.

255 Ver True Vision (2019).

Puede haber una fuerte resistencia a adoptar plenamente la definición basada en la percepción del delito de odio a nivel nacional.

Por ejemplo:

- La política nacional de registro de delitos solo puede permitir que la policía defina y registre delitos basados en pruebas objetivas, lo que excluye el registro simplemente basado en la percepción de otra persona.

La ley o la política policial<sup>256</sup> pueden prohibir la denuncia anónima. Por ejemplo, esta política excluirá incidentes anónimos registrados por las OSC o denuncias anónimas enviadas directamente a la policía.

En estos casos, se deben analizar otras vías para registrar estos incidentes. Por ejemplo, la policía podría considerar la creación de una “categoría potencial de delitos de odio”, que está por debajo del umbral de un delito confirmado de acuerdo con los estándares nacionales de registro de delitos, pero que captura la información necesaria y logra los objetivos establecidos anteriormente<sup>257</sup>.

Un segundo enfoque es exigir el registro de la percepción de la víctima o testigo como un indicador de sesgo específico y garantizar que esta información pueda desglosarse en el análisis de datos. Según el informe de FRA de 2018 que examina los sistemas de registro de datos y registro de delitos de odio de la policía, nueve países incluyen la percepción de las víctimas como un indicador de sesgo en sus sistemas de registro<sup>258</sup>. Este puede ser un punto de partida para captar la percepción de la víctima y la comunidad, y las denuncias anónimas: los datos se pueden recopilar por separado, revisar y compartir con las comunidades para abrir un debate sobre su percepción de la prevalencia y el impacto del problema de los delitos de odio.

Se recomienda que la investigación analice:

- Cómo se registra realmente la percepción de víctima, testigo y comunidad;
- Enfoques nacionales actuales para implementar la recomendación 11 de ECRI en su totalidad o en parte;
- Barreras para la implementación parcial y total de la recomendación 11 de ECRI desde la perspectiva de la policía y las OSC.

<sup>256</sup> Este es el caso de Irlanda e Italia.

<sup>257</sup> Ver OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2014a, 29 septiembre).

<sup>258</sup> Esto incluye a Hungría, Irlanda, España y Reino Unido. Ver European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b, enero).

Aprender de este trabajo podría contribuir a una revisión de la recomendación 11, y la elaboración de orientación sobre cómo los Estados miembros pueden implementar la recomendación dentro de los límites de su contexto legal y práctico.

Puede haber una paradoja en el seno de algunas de las “retóricas” sobre la denuncia y registro de delitos de odio. Si bien se reconoce comúnmente que las víctimas a menudo se sienten más cómodas informando a un tercero en lugar de a la policía, los datos de las OSC o ‘denuncias de terceros’ a menudo no son aceptados como válidos o admisibles por la policía, ni se tienen en cuenta en la práctica policial, en las estrategias y en la planificación. Parece razonable argumentar que si se acuerda que las víctimas se sienten más cómodas utilizando denuncias de terceros, entonces las autoridades públicas tienen la obligación de encontrar una manera de tener en cuenta sus datos.

Acordar y seguir las “reglas de compromiso”:

A medida que las autoridades públicas son más proclives a considerar un compromiso específico con las OSC en el intercambio de datos e información, se identificaron varias “reglas de compromiso” clave desde su perspectiva.

Cuando se comparten datos e información, las autoridades públicas deben estar seguras de que se relacionan con organizaciones que pueden garantizar la seguridad de los datos de las víctimas. Como señaló un funcionario, “Queremos que los sistemas de datos estén protegidos contra ataques... esa confianza es realmente importante”<sup>259</sup>.

Para muchas autoridades públicas, las OSC que buscan una cooperación más formal necesitarían demostrar que combaten constantemente todas las formas de odio y prejuicio, y tienen un historial de dar apoyo a todas las víctimas dentro y a través de las comunidades sin discriminación. Como explicaba un representante de una administración pública:

“Tienes que hacer un análisis del panorama y ver quién es creíble. ... Buscamos grupos que estén cómodos trabajando con otros grupos y no de forma aislada. Algunas personas son buenas para hablar sobre los derechos que deberían tener para sí mismas, pero no les otorgan a otros grupos los mismos derechos. Debe tener ideales similares y buscar grupos que tengan un historial, puedan demostrar que pueden apoyar a las víctimas. Debes comenzar a generar esa confianza en el intercambio de datos, poner las cosas en su lugar, acuerdos de protección de datos, acuerdos de confidencialidad ... para que sientas que tienes un control sobre la información que pueden

259 Entrevistado 28.

o no compartir. Debes tener claro dónde están las líneas rojas. Por ejemplo, al decirle a las ONG que pueden hablar sobre un caso en teoría, pero no compartir ningún detalle, o pueden compartir estos mensajes, pero no queremos que comparta x, y, z. La confianza toma un tiempo para construirse. Por eso... realmente valoramos esas relaciones”,<sup>260</sup>

Las OSC también tienen sus propias reglas de compromiso, incluida la necesidad de desconectarse cuando una amistad crítica “termina”, siempre teniendo en cuenta la prioridad de mantener la confianza de las personas a las que apoyan, así como la confianza de la comunidad en general.

El análisis anterior ilustra la importancia de las OSC en el proceso de mostrar la imagen nacional de la prevalencia e impacto del delito de odio y la efectividad de las respuestas al mismo. Crear oportunidades para conectarse a través de la colaboración en la formación y en casos específicos, fomentar amistades críticas e implementar el registro basado en la percepción puede construir los ejes de conexión que conforman los “sistemas” nacionales de denuncia y registro de delitos de odio.

Las normas y directrices actuales, la mejora de capacidades y los marcos de financiación deben revisarse y reevaluarse a través de este enfoque. Por ejemplo, los informes nacionales de ECRI deberían tener un enfoque más técnico, basado en criterios claros sobre la implementación de la recomendación nº 11 a nivel nacional. La ODIHR podría considerar incluir información sobre si un país en particular adopta el enfoque de registro basado en la percepción en su informe anual de delitos de odio. La FRA podría basarse en su informe de 2018 para guiar aún más a los Estados sobre cómo adoptar este enfoque a nivel nacional. Los programas de financiación de la CE deberían centrarse en apoyar tanto estos desarrollos técnicos como las relaciones incipientes y ya establecidas a través de las “divisiones” institucionales.

### **Un enfoque en la estrategia de las OSC**

Esta investigación se ha basado en otro trabajo para establecer que las OSC pueden ser un componente esencial e igual del “sistema” que registra información sobre delitos de odio y ayuda a las víctimas a la hora de analizar el proceso de justicia penal. Sin embargo, las OSC luchan por unos recursos limitados y arriesgan relaciones preciosas por esa competencia por los fondos. Se detectaron pocos ejemplos de cooperación estratégica, nacional y sostenida en el registro y la recopilación de delitos de odio, tanto entre las OSC como entre las OSC y las autoridades públicas.

<sup>260</sup> Entrevistado 32.

Si bien las OSC pueden presentarse en informes y declaraciones nacionales e internacionales que tienen un “papel central” en el apoyo a las víctimas y en la promoción de la información, la realidad es que los datos que producen a menudo se consideran periféricos respecto a la “imagen” e “historia” oficiales de delito de odio a nivel nacional. Esta posición es causada en parte por la falta de coordinación y enfoque estratégico por parte de las OSC. El registro, el seguimiento y el soporte de alta calidad requieren competencias, conocimientos y recursos que solo poseen un pequeño número de OSC. Nuestras conclusiones sugieren los siguientes elementos comunes de los enfoques que son efectivos:

- Puede ser una pequeña red de OSC altamente calificadas o una red más grande con un coordinador cualificado y con recursos,
- Una metodología transparente de registro y recopilación de datos que sea compatible con los enfoques de registro policial,
- La capacidad y el historial de asegurar tanto la confianza de sus comunidades como la de la policía,
- Llegar a gran parte de sus comunidades a través de líneas directas y redes sociales.

Ahora pasamos a examinar los elementos que apoyan a las OSC que buscan una posición central en el registro de delitos de odio y los sistemas de recopilación de datos en beneficio de las víctimas.

### **Los datos deben hablar por sí mismos.**

Es probable que las OSC que tienen la cooperación más productiva con las autoridades públicas tengan una metodología sólida y transparente para el registro de delitos de odio y publiquen sus datos en informes regulares. Esto proporciona una plataforma para el contacto y una agenda para la cooperación. Por ejemplo, un entrevistado explicó la importancia de su trabajo para evidenciar el problema del delito de odio contra las personas LGBT,

“Hicimos una encuesta a víctimas 2 años antes con la comunidad LGBT, por eso puedo decir que el X por ciento de las personas homosexuales fueron víctimas de delitos homofóbicos, el 25% de las personas trans fueron víctimas. Entonces la gente del ministerio comenzó a asentir y creo que fue útil para convencerlos de que era algo a considerar. Pude sentir el cambio en su mentalidad cuando escucharon estos datos, así que creo que realmente importa si tienes ese tipo de datos, especialmente en este contexto legislativo ... Era muy claro sobre nuestra metodología y que no tengo datos de estadísticas oficiales, así que no traté de fingir que lo tenía todo, creo que lo reconocieron, ven que si soy sincero sobre lo que tengo, también soy sincero sobre mis resultados, así que creo que eso también fue útil. No finjas que tienes algo que no tienes. Y luego reconocen que lo que

tienes realmente lo tienes”.<sup>261</sup>

Otra entrevistada señaló el hecho de que los datos pueden influir cuando el clima para la discusión cambia y es “más abierto”. Explicó que cuando el clima era más abierto a nivel nacional,

“Entonces [nosotros] aportamos una presentación válida y seria de los datos. Porque tienes, por un lado, partes del Estado que no quieren escuchar, algunos quieren escuchar, otros no quieren escuchar, y luego también tiene grupos de personas que son solidarios. Cuando el Estado dice, está bien, ya he tenido bastante con tus quejas, muéstrame tus datos, luego aportas datos de modo que nadie pueda decir, oh, esto es una exageración, oh, esto nunca sucedió... Presentas los datos de una manera que no pueden ignorar. No quieras sustituir lo que está sucediendo en la vida real. Quieres establecer el vínculo entre la base social y el Estado. Si deseas un cambio social e institucional, en algún momento estos dos “polos” tienen que hablar entre ellos”.<sup>262</sup>

### **Denuncias on line vs en persona**

Muchas organizaciones solo pueden proporcionar una web de denuncias on line, sin ofrecer apoyo. Si bien es esencial tener estos incidentes “en el mapa”, como se explicó en la sección anterior, debe haber un enfoque estratégico para informar sobre el apoyo. Existe un claro riesgo de que, al igual que con las canales oficiales, las víctimas no vean el sentido de denunciar en las OSC si no luego sucede nada con la denuncia.

Por otro lado, algunas organizaciones están priorizando su apoyo al trabajo de seguimiento. La revisión de datos, la preparación de informes y la elaboración de posiciones políticas basadas en datos requieren tiempo, experiencia y energía. Las OSC tienen que tomar decisiones difíciles sobre dónde usar sus recursos y elegir correctamente priorizar sus servicios de apoyo directo. Sin embargo, no revisar, analizar y crear conciencia sobre sus datos puede limitar su propia capacidad de mejorar, ser más conocidas, buscar financiación e influir en las autoridades públicas para mejorar su actividad.

### **Preguntas estratégicas: ¿cuál es tu objetivo?**

Como se indicó anteriormente, la relación de amistad crítica entre las ONG y las autoridades públicas es fundamental para asegurar y fomentar la cooperación en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos. Sin embargo, comprometerse a una cooperación constructiva de esta manera puede tener implicaciones

<sup>261</sup> Entrevistado 7.  
<sup>262</sup> Entrevistada 1.

estratégicas para la misión de una ONG. Como explicó un entrevistado,

‘Hay una división crítica entre amigos y activistas, una división de adentro hacia afuera. No creo que puedas estar hablando con los ministros por dentro y luego al día siguiente estar afuera, agitando carteles: hay algunas personas que intentan hacer ambas cosas, pero en realidad no funciona, creo que tienes que elegir un camino’.<sup>263</sup>

Otro entrevistado comentó:

‘... y tal vez el modelo debería ser simplemente que [hay] dos tipos de ONG. Algunas ONG son más críticas y hacen más trabajo en los medios, etc. y algunas ONG dicen: mira, recibiste todas estas críticas, ahora permítenos ayudarte a hacer tu trabajo para que no recibas estas críticas de nuevo’.<sup>264</sup>

Esto no quiere decir que se deben evitar las críticas fuertes. Si es así, se dañará la credibilidad con la comunidad. De hecho, varios entrevistados de ONG enfatizaron el aspecto “crítico” de la amistad, y un entrevistado describió su relación como una “amistad supercrítica”<sup>265</sup>. Sin embargo, una vez que una OSC ha decidido participar en la presentación de denuncias y el trabajo de registro, es esencial buscar relaciones de colaboración con las autoridades públicas. Como se destacó en la sección anterior, esto significa trabajar para encontrar soluciones con la policía, para las víctimas, incluso en casos específicos y en formación. Con esto como punto de partida, las OSC podrían necesitar trabajar con sus estructuras de gobierno para ajustar su misión y su estrategia de forma coherente.

Al buscar relaciones colaborativas de resolución de problemas con las autoridades públicas, surgen preguntas sobre la colaboración con otras OSC. Para aquellas OSC involucradas en el seguimiento y registro, se consideró importante trabajar en coalición con otras organizaciones, sin embargo, hay consideraciones a tener en cuenta.

#### **Elementos comunes de un enfoque efectivo:**

- Comparta un compromiso con una metodología de registro de alta calidad. Por ejemplo, Racist Violence Recording Network (RVRN) comparte la misma metodología en diversas organizaciones. Este enfoque debe ser respaldado por un mecanismo central fuerte que esté suficientemente capacitado para revisar datos, recoger denuncias, buscar cooperación con la policía, etc.. El método RVRN involucra a más de 32 ONG. Otro enfoque es reunir a un grupo más pequeño y más focalizado que se comprometa a recoger casos con alta calidad y, juntos, contactar a la policía

<sup>263</sup> Entrevistado 30.

<sup>264</sup> Entrevistado 7.

<sup>265</sup> Entrevistado 31.

y otras organizaciones para la colaboración. Un entrevistado reflexionó sobre el “efecto secundario bienvenido” de crear una red inclusiva centrada en el delito de odio, “[fue la] primera vez que las comunidades migrantes y las ONG migrantes y las comunidades LGBT y ONG se unieron y compartieron puntos en común ... ‘Un entrevistado en otro contexto habló del desarrollo de una ‘comunidad contra el delito de odio’.<sup>266</sup>

- Asegúrese de que las OSC que registran y controlan los delitos motivados por el odio tienen la habilidad y la capacidad para hacer este trabajo, asegurando que la confidencialidad de las víctimas estén protegidas y que se les da apoyo.
- Adopte una voz única cuando trabaje con las autoridades y agencias públicas. Cuando se trabaja como una red, es importante que los miembros estén “en la misma onda” sobre los problemas, los datos y las prioridades clave para las autoridades públicas. También es importante evitar incidentes de doble conteo y, cuando sea posible, competencia por las fuentes de financiación que son específicas para el registro de delitos de odio y la recopilación de datos.
- Busque el apoyo de organismos independientes pero influyentes, como organismos de igualdad u oficinas nacionales de OIG. Por ejemplo, en Grecia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el ACNUR apoyan el trabajo de la Red.
- Sea un ejemplo del comportamiento que defiende. Por ejemplo, si bien las OSC señalan correctamente que los métodos de registro y formación de la policía y otras autoridades públicas deben ser transparentes, esto también debe aplicarse a su propio trabajo.
- Analice cuidadosamente el contexto político. Por ejemplo, cuando el entorno es hostil y / o no hay apoyo político para la cooperación, las OSC y las autoridades públicas (generalmente la policía) pueden necesitar cooperar “bajo el radar”. Si bien puede haber itinerarios positivos que van desde la cooperación individual y a puerta cerrada hasta la cooperación sistemática y transparente, se necesita un criterio cuidadoso.
- Siga señalando el problema del delito de odio incluso cuando las autoridades no tengan interés. Cuando el clima cambie, los datos estarán ahí para recurrir a ellos. Cuando el gobierno envíe las “señales adecuadas”, entonces se debe aplicar presión para pasar del “escaparate” al liderazgo, al compromiso y a cambios significativos.
- Mantenga un equilibrio entre el riesgo de competir por los mismos recursos y la necesidad de adoptar un enfoque en red en beneficio de las víctimas y las comunidades, utilizando una metodología de registro compartida, asegurando referencias regulares y buscando posiciones de incidencia política comunes.

266 Entrevistados 1 y 30.

## **Apoyar a los “agentes de cambio”: “burbujas” de conocimiento y una “comunidad contra los delitos de odio”**

Comprender el delito de odio e implementar respuestas efectivas para abordar el problema implica cambios y transformaciones sociales, legales, institucionales e individuales. Este informe y los informes nacionales examinan los catalizadores y las pruebas de este cambio, como las graves tragedias que han despertado la conciencia, la aprobación de leyes históricas sobre delitos de odio y la implementación de estrategias y políticas que asignan responsabilidades y se comprometen a medir y apoyar el progreso a través de los datos. Se ha desarrollado, se ha hecho visible y se ha probado una conceptualización de la denuncia de delitos de odio y el registro de “sistemas”, espacios de cambio constante que se componen de relaciones de diversos grados de fuerza y efectividad. Se han reunido normas, estándares y pautas para sugerir un marco internacional que ayuda a definir y enfocar los esfuerzos para cambiar los sistemas de denuncia y mejorar los registros existentes. En el centro de este trabajo están las personas individuales que se ajustan a la siguiente descripción, “un agente de cambio es cualquier persona que tenga la habilidad y el poder para guiar y facilitar un intento de cambio”<sup>267</sup>.

La perspectiva de estos agentes de cambio influye en nuestros resultados. Treinta y cinco personas, distribuidas de manera casi uniforme entre las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) y las autoridades públicas (16 y 13 respectivamente) y 6 investigadores reflejan la “comunidad” del delito de odio que cruza las fronteras institucionales y conecta a profesionales motivados para comprender y abordar el delito de odio. Lunenburg observa que los “agentes de cambio pueden ser externos o internos”<sup>268</sup>. Nuestra investigación demostró que los agentes de cambio “externos” fueron acreditados por las autoridades públicas como guías muy útiles para mejorar las actitudes y lograr un cambio positivo<sup>269</sup>. Además, el proceso de cambio en lo referente a aumentar las denuncias y mejorar el registro no tiene lugar dentro o fuera de una organización. Esta investigación ha analizado la idea de que el cambio tiene lugar en los sistemas y en múltiples límites y capas. Como resultado, los agentes de cambio que provocan, desarrollan, incorporan y protegen el progreso pueden y deben encontrarse en todo el sistema.

Esta sección tiene como objetivo proporcionar algunas respuestas a estas preguntas: ¿qué motiva a los agentes de cambio? ¿Qué les apoya y les limita en su papel? Como comentó un entrevistado, “a menudo son las personalidades, son las personas”<sup>270</sup>.

267 Lunenburg (2010), p. 1.

268 Lunenburg (2010), p. 1.

269 Véase el apartado “mecanismos y principios de conexión”.

270 Entrevistado 1.

### **Motivaciones de los agentes de cambio.**

Nuestro análisis de las transcripciones de entrevistas encontró tres motivadores principales para los agentes de cambio, “profesionalismo e interés profesional”, “ver resultados directos” y “apoyo de liderazgo”.

Los factores que se relacionan con la “profesionalidad” o el “interés profesional” fueron expresados con mayor frecuencia por las autoridades públicas como motivadores personales. Un entrevistado que ha trabajado con profesionales desde varias perspectivas durante varios años comentó:

‘¿Qué motiva [a los agentes de cambio]? Creo que es bastante personal. Creo que es la percepción de su deber... He visto policías que quieren cambiar la policía y las percepciones de la policía. He visto a funcionarios hacer su trabajo porque creen en la democracia y la igualdad. Veo personas que hacen todo lo posible y leen libros para comprender mejor el fenómeno y también veo personas que son buenas en lo que hacen, y esa es su imagen<sup>271</sup>’.

Esta motivación fue mencionada por otros entrevistados. Uno habló de la importancia del “compromiso profesional para hacer un trabajo de calidad, sin importar los antecedentes de la víctima”<sup>272</sup>. Otro comentó: “para mí es vocacional”<sup>273</sup>. Un entrevistado señaló que algunos agentes de cambio en el servicio de policía y fiscalía “renuncian a los aumentos salariales durante mucho tiempo porque les importa abordar los delitos de odio”<sup>274</sup>. Un entrevistado explicó que para aportar respuestas efectivas al delito de odio se trata de “lograr que las personas reconozcan y aprecien la humanidad de los demás”<sup>275</sup>. Varios entrevistados reflejaron que estaban motivados por el hecho de que encontraron el tema del delito de odio profesionalmente interesante, y un reto intelectual<sup>276</sup>.

Un entrevistado expresó la importancia de incorporar su compromiso profesional con la igualdad en su vida y conducta personal:

“Estoy convencido de que [debemos] luchar contra todos los intentos que atacar a cualquier tipo de minorías... Cuando veo signos de odio, siempre trato de detenerlo. Incluso si me señalan por ello... No podemos mirar a otro lado, podemos detener el transporte público, podemos gritarle “deténgase; de lo contrario, llamaré a la policía”, etc. Todos podemos jugar un papel importante”<sup>277</sup>.

271 Entrevistado 4.

272 Entrevistado 16.

273 Entrevistado 28.

274 Entrevistado 29.

275 Entrevistado 32.

276 Por ejemplo entrevistados 10, 30.

277 Entrevistado 8.

Muchos entrevistados expresaron como motivación efectuar un cambio y ver los resultados, especialmente los de la sociedad civil. Los siguientes entrevistados expresaron estas opiniones:

‘Es importante ver algún progreso, algunos resultados. Que al final del día, las víctimas se sientan más seguras, atendidas, ayudadas’<sup>278</sup>.

‘Lo que nos motiva es el éxito... si logras alcanzar al menos algo de éxito, eso realmente hace que tu trabajo tenga sentido... Creo que somos bastante afortunados al hacer esto. Cada pocos meses tenemos cierto éxito, tal vez en un caso particular. Tal vez para convencer a la policía de que haga algo diferente. Eso mantiene el impulso para que cumplas las metas que quieres lograr’<sup>279</sup>.

Otro entrevistado destacó el hecho de que un paso significativo de progreso puede conducir a pasos posteriores en los que las víctimas pueden encontrar más barreras,

‘Creo que una de las cosas que nos hace sentir mejor al final del día es que podemos ver a las personas que apoyamos. Porque no hablamos de números aquí hablamos de vidas. Una vida que apoyas en la vida real. Entonces eso es lo que nos da poder. La mirada en los ojos de una persona que ha recibido apoyo... puede ser una buena motivación para seguir adelante... mientras que al mismo tiempo es algo que dificulta nuestro trabajo, porque ayudamos a esa persona, los enviamos al sistema y la persona se ve atrapada en las carencias y debilidades del sistema’<sup>280</sup>.

Un factor que parecía ser particularmente importante para las autoridades públicas era contar con el apoyo de la alta dirección. Como explicó un entrevistado,

‘Es muy importante para mí que [mi organización] haya invertido tiempo, personal y recursos en el tema para abordar la violencia racista en [mi país]. De lo contrario, no podría hacer esto. Lo mismo ocurre con otras organizaciones. Lo mismo ocurre con las instituciones públicas. Aunque no tengas la voluntad política... al menos tienes el apoyo de tu departamento, tu unidad’<sup>281</sup>.

Otra persona señaló tanto la importancia como la fragilidad potencial del apoyo al liderazgo,

278 Entrevistado 2.

279 Entrevistado 7.

280 Entrevistado 3.

281 Entrevistado 2, este punto fue mencionado también por los entrevistados 17 y 18.

‘Tienes que ver si [los agentes de cambio] son recompensados en lo que hacen. Tienes que ver si los líderes políticos y sus supervisores políticos recompensarán su implicación en los delitos de odio. Por lo tanto, no es algo muy estable, porque si el gobierno cambia y cambian sus prioridades, entonces esta persona podría tener que cambiar su trabajo y no solo no ser recompensado sino incluso ser estigmatizado por sus acciones. Nunca se sabe’<sup>282</sup>.

Otros entrevistados señalaron los retos de impulsar o convencer sobre el cambio en las instituciones públicas sin el respaldo de la dirección. Otro describió su papel como “forzar los límites... con cuidado”<sup>283</sup>. Un entrevistado destacó la combinación de cautela y ambición que puede caracterizar a los agentes de cambio en entornos de autoridades públicas: ‘Sé audaz pero no seas tonto. No te hagas daño. Si puedes hacer pequeños cambios instrumentales, entonces hazlo... es posible que solo puedas abordar algunas cosas en este momento, pero las cosas cambian...’<sup>284</sup> Señalando los retos de trabajar en un entorno donde la situación política puede ser hostil a la agenda del delito de odio, un entrevistado comentó: ‘Sigue adelante. No te rindas. Intenta encontrar otra manera’<sup>285</sup>. Un entrevistado señaló las importantes barreras a las que se enfrentan algunos agentes de cambio que trabajan en las administraciones públicas: ‘Los colegas no quieren trabajar con un activista y los gerentes no quieren activistas como personal... a veces hay que esperar a que se vaya una capa completa de jerarquías antes de que llegue el cambio’<sup>286</sup>.

Dependiendo del contexto en el que estén operando, los agentes de cambio podrían lograr cambios “grandes” de largo alcance, cambios progresivos más discretos, o simplemente lograr frenar la reversión de los logros obtenidos con tanto esfuerzo. Identificar y apoyar a los agentes de cambio en estos diversos contextos puede ser un reto para las organizaciones intergubernamentales que necesitan trabajar con varios niveles nacionales y están sujetas a cambios continuos.

### **Conectar a los agentes de cambio**

Un entrevistado comparó a los que trabajan en delitos de odio en el ámbito público y en el de las OSC con “burbujas de conocimiento y práctica”. Esta idea propone un concepto potencialmente útil que sugiere la siguiente característica: el potencial para la conexión entre “burbujas” que provienen de diversos entornos profesionales y que comparten valores y compromisos similares; la profunda experiencia que caracteriza a muchos agentes de cambio; y la sensación de aislamiento profesional de trabajar - o flotar - en un contexto de poca concienciación, poco conocimiento y escepticismo. El concepto de “burbujas” se introdujo para su discusión durante

282 Entrevistado 4.  
283 Entrevistado 17.  
284 Entrevistado 32.  
285 Entrevistado 6.  
286 Entrevistado 14.

entrevistas con otros agentes de cambio para analizar su fuerza conceptual. Un entrevistado identificó reuniones internacionales como el Grupo de alto nivel sobre racismo y xenofobia, el Punto de contacto nacional de la OSCE-ODIHR sobre delitos de odio y otras reuniones relacionadas, como espacios muy importantes donde aquellos que son más nuevos en este viaje pueden aprender de aquellos que tienen más experiencia, o en palabras de otra persona, “donde las burbujas más grandes ayudan a las burbujas pequeñas”<sup>287</sup>. Otro entrevistado se hizo eco de este punto y agregó: “Los proyectos como [Facing all the Facts], los proyectos institucionales de la CE, la OSCE, etc. son muy buenas oportunidades para mantener a las personas adecuadas en contacto”<sup>288</sup>.

Un entrevistado señaló la carga que pueden darse a algunos agentes de cambio. “Creo que estas ‘burbujas’ conllevan una carga muy desproporcionada porque necesitan estar en todas partes, todo el tiempo, deben estar disponibles. Ese es el problema, pueden estar agotados y abrumados, sin tener la oportunidad de transferir su experiencia y conocimientos a otras personas en sus instituciones”<sup>289</sup>.

Un entrevistado destacó el factor de “suerte” para lograr un cambio positivo: “Lo que marca la diferencia es la gente correcta en el momento correcto en el lugar correcto”<sup>290</sup>. Por supuesto, rara vez ocurre que todas las piezas del rompecabezas estén colocadas al mismo tiempo y en el momento adecuado. Los agentes de cambio avanzan, las circunstancias políticas evolucionan, a veces rápidamente. El flujo de circunstancias y la combinación de agentes de cambio a nivel nacional pueden aumentar y disminuir la motivación, así como forjar y debilitar las conexiones. Se necesita más investigación, posiblemente recurriendo a la teoría y la práctica de la gestión del cambio para comprender mejor cómo apoyar a los agentes de cambio y aumentar las posibilidades de una conexión efectiva, significativa y productiva. También sería interesante investigar las experiencias y puntos de vista de los agentes de cambio a nivel europeo.

Los entrevistados de los seis países señalaron la necesidad de un reconocimiento profesional institucionalizado de los roles de especialistas como parte de las estructuras existentes de desarrollo profesional continuo. Un entrevistado sugirió establecer una red de profesionales internacionales para apoyar a los especialistas en delitos de odio con diversos antecedentes profesionales<sup>291</sup>. Esta idea fue repetida por otro entrevistado que sugirió: “Lo ideal sería tener una conexión permanente entre las ‘burbujas’”<sup>292</sup>.

Este informe y la investigación citada reflejan los crecientes retos que enfrentan todas aquellas personas comprometida en hacer que los delitos de odio sean

287 Entrevistado 18.  
288 Entrevistado 17.  
289 Entrevistado 4.  
290 Entrevistado 17.  
291 Entrevistado 11.  
292 Entrevistado 17.

visibles y sean tratados de manera efectiva. La sección de recomendaciones considera la mejor manera de implicar y animar a estas personas fundamentales y sus relaciones.

## ***Comprender y hacer visible la “historia” del delito de odio nacional***

Aunque está fundamentado en un marco normativo internacional, el mapeo de *procesos y sistemas* del proyecto Facing all the Facts se llevó a cabo en contextos nacionales determinados por historias, cultura y políticas que reconocen el delito de odio (a veces incorrectamente), y que hacen que el delito de odio sea (in)visible de diferentes maneras. Los informes nacionales tienen como objetivo ilustrar al menos parte de esta complejidad contextual al incluir líneas de tiempo que presenten los eventos clave que generaron sensibilización sobre el delito de odio en la conciencia nacional o representaron hitos en el desarrollo de marcos para la denuncia, el registro y la recogida de datos.

Si bien es imposible hacer justicia a esta complejidad en seis países, surgieron algunos temas comunes. Un lamentable factor de conexión en todos los contextos es que a menudo fue una tragedia en los titulares de los medios lo que provocó que surgieran el debate y la acción nacional sobre las leyes y la política de delitos de odio. El asesinato de un hombre paquistaní, Shehzad Luqman en su camino al trabajo y el posterior asesinato de Pavlos Fissas, que demostró la participación de Amanecer Dorado en la violencia organizada y condujo a su juicio en 2018-2019, contribuyeron significativamente a incluir los delitos de odio en el agenda de Grecia. La violencia grave en sucesivos eventos del Orgullo LGBT y los asesinatos en serie de familias gitanas despertaron la atención nacional en Hungría. En Inglaterra y Gales, la investigación de Macpherson sobre el asesinato de Stephen Lawrence condujo a una transformación legal y política sobre el delito de odio. La reciente ola de asesinatos racistas es un símbolo poderoso en Italia, como lo fue el asesinato de Lucrecia Pérez por parte de un miembro de la Guardia Civil en España. Varios entrevistados se preguntaron si Irlanda estaba esperando una tragedia para impulsar la acción necesaria para aprobar la legislación sobre delitos de odio.

La hija de Lucrecia Pérez, Kenia Carvajal Pérez, quien fue entrevistada para esta investigación, explicó con claridad que las lecciones aprendidas de la tragedia deben animar un trabajo enfocado en hacer visibles los delitos de odio,

“... una de las cosas que queremos mostrarle a la gente es que el racismo todavía existe y está ahí. Y si puedes verlo, puedes luchar... Creo que es muy relevante [hacer seguimiento del delito de odio] porque de esta forma las personas, todo tipo de personas, realmente verán que la xenofobia y el

racismo son un problema grave y una vez que te das cuenta de eso y eres consciente de ello, puedes luchar contra él. Puedes aspirar a convertirte en un país mejor y deshacerte de esto y cambiar las circunstancias... las víctimas ya saben que [el delito de odio] ocurre, pero hay muchas personas que no lo saben y todavía dicen ‘pero no hay racismo, eso ya no sucede’, pero con estos números podemos demostrar que es real, que todavía está sucediendo, y también que hay esperanza al final del túnel y que si trabajamos juntos para detenerlo, entonces podemos evitar que haya una próxima víctima...”<sup>293</sup>.

Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como los informes críticos de organismos internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) también tuvieron un impacto significativo en la inclusión del delito de odio en la agenda, aunque probablemente más entre activistas formados y decisores políticos, que entre el público en general. También fueron importantes los desarrollos legales y técnicos que tuvieron lugar para que se recogieran estos hechos. Por ejemplo, como se señaló en un país, hasta que no hubo un reconocimiento legal de la “existencia misma” de las parejas del mismo sexo, “era difícil decir que una categoría de personas *es* blanco de delitos si esa misma categoría ni siquiera es *reconocida* desde un punto de vista legal”<sup>294</sup>. En otro país, un entrevistado señaló que cuando la jurisprudencia reconoció al pueblo judío como un grupo étnico fue cuando se hizo posible, o al menos mucho más fácil, registrar y hacer visibles los delitos contra ellos<sup>295</sup>.

En otros contextos, los agentes clave participaron en un proceso para hacer que la terminología del delito de odio fuera comprensible y aplicable en el contexto nacional. Por ejemplo, en Grecia, se mantuvo un debate entre los agentes clave sobre si el término “delito de odio” debería adoptarse en Grecia. Se decidió que el término no transmitía el significado correcto en griego, mientras que el término “violencia racista” era aceptable para las comunidades LGBT +, ya que también abarca la violencia selectiva que experimentan. Aunque había estado abierta durante varios años, el resultado de esta discusión se consolidó en un reciente acuerdo interinstitucional facilitado por la ODIHR y coincidió con la definición de la ODIHR de delito de odio: un delito penal cometido con una motivación por un sesgo prejuicioso.

Esta investigación solo ha tocado la influencia de las narrativas nacionales sobre el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, que incluyen eventos muy graves compartidos, como el Holocausto, y otras experiencias nacionales significativas con efectos a largo plazo, como el colonialismo<sup>296</sup>. También es importante considerar el papel del discurso político polarizado y el impacto de la crisis de migrantes y refugiados, que afecta particularmente a Grecia, Italia, y

293 Entrevistada 24.

294 Entrevistado 19.

295 Entrevistado 30.

296 Perry (2015) y Godzisz (2019).

España. Estas áreas necesitan una exploración e integración mucho más profundas dentro de las políticas y programas existentes de la UE.

Muchos aspectos de la experiencia de la víctima son universales, independientemente de las “historias” nacionales, la disponibilidad de datos o la prioridad que otorgan los encargados de formular políticas y los profesionales. Sin embargo, la (in) visibilidad de sus experiencias puede cambiar según el tipo de delito de odio que se esté considerando. Por ejemplo, la invisibilidad relativa del delito de odio por discapacidad podría deberse en parte al hecho de que la violencia contra las personas con discapacidad se ha ocultado en instituciones y hogares, de la misma manera que las propias personas con discapacidad han sido invisibilizadas.

Varios entrevistados señalaron el hecho de que la mayoría de la gente no sabe realmente qué es el “delito de odio”. Hay mucho trabajo por hacer para desarrollar debates nacionales sobre la naturaleza y el impacto del delito de odio, para desarrollar una comprensión compartida sobre los elementos clave del concepto de delito de odio y cómo se podría describir y abordar la violencia y los ataques experimentados por diversos grupos, y experimentar con la producción de una terminología útil en cada idioma nacional. La metodología de conexión e interacción entre todos los agentes clave que ofrece el proyecto Facing all the Facts tiene como objetivo apoyar una consideración más inclusiva de múltiples puntos de vista a nivel nacional. Su enfoque práctico tiene como objetivo compartir historias, experiencias y percepciones y considerar la situación actual, los problemas, las necesidades y lo que se debe hacer al respecto. Estas no siempre son conversaciones fáciles o claras y pueden llevar tiempo y paciencia. Sin embargo, son absolutamente necesarias si queremos comprender el dolor y el impacto del delito de odio y lo que se debe hacer al respecto a nivel nacional.

## ***Introducción y visión general***

Este capítulo consta de tres partes:

La primera parte describe las preguntas para hacer la investigación, el cronograma de actividades y los métodos empleados para identificar carencias y oportunidades en los sistemas nacionales de registro y recopilación de datos sobre delitos de odio. Incluye:

- Una revisión de los texto sobre datos, políticas y prácticas existentes relacionados con el registro de delitos de odio; y
- Una metodología de talleres que apoya la consulta bilateral y multilateral y el diseño de gráficos para presentar los resultados de la investigación.

La segunda parte utiliza comentarios y reflexiones de los agentes clave para evaluar los resultados de la metodología de investigación de acción.

La tercera parte presenta una guía paso a paso de las actividades utilizadas durante la investigación, incluidos talleres nacionales y entrevistas con agentes de cambio.

## ***Parte I: preguntas de investigación, métodos y cronograma***

### ***Preguntas de investigación:***

El flujo de investigación del proyecto Facing all the Facts tenía tres preguntas en su investigación<sup>297</sup>:

1. Qué métodos funcionan para reunir a las autoridades públicas (policía, fiscales, ministerios gubernamentales, el poder judicial, etc.) y las ONG que trabajan con diversos grupos de víctimas para:
  - Describir conjuntamente la situación actual (¿qué datos tenemos en este momento? ¿Dónde está ocurriendo el delito de odio? ¿A quién?)

297 En lo referente a su alcance conceptual, la investigación se centró en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos, y excluyó lo referente a discurso de odio y discriminación. Esto se debió a la necesidad de centrar el tiempo y los recursos en el desarrollo de los aspectos experimentales de la metodología, como los talleres y los gráficos. Las normas, estándares y prácticas internacionales y nacionales sobre el registro y la recopilación de datos sobre el discurso de odio y la discriminación son tan detallados y complejos como los relacionados con los delitos de odio. La inclusión de estas áreas dentro de la metodología suponía arriesgarse a adoptar un enfoque de investigación demasiado amplio que hubiera sido inalcanzable en el tiempo disponible.

- ⇒ Diagnosticar conjuntamente las debilidades y los problemas (¿dónde están las debilidades? ¿Quién está menos protegido? ¿Qué hay que hacer?), y;
  - ⇒ Priorizar acciones conjuntamente para mejorar (¿cuáles son las cosas más importantes que deben hacerse ahora y en el futuro?).
2. ¿Qué acciones, mecanismos y principios ayudan más y cuáles debilitan a las autoridades públicas y la cooperación de las ONG en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos?
  3. ¿Qué motiva y ayuda a quienes están más implicados en los intentos de mejora de los sistemas nacionales?

## **| Cronología de la investigación**

### **Noviembre de 2016- febrero de 2017**

- Noviembre de 2016: reunión del grupo de referencia para informar y dar forma a la metodología de investigación.
- Se creó una ‘matriz de evaluación’ basada en los ‘Diez Pasos Prácticos’ de la ODIHR y en las normas y estándares internacionales clave para estructurar la información sobre cómo se registran los delitos de odio y cómo se recopilan los datos entre las autoridades públicas, con un enfoque en la policía, el ministerio fiscal, los tribunales y ministerios relevantes. La matriz incluía una descripción de la participación de las OCSs en todos los aspectos del registro y seguimiento de delitos de odio (ver Anexo 1). Los socios nacionales tomaron la iniciativa para completar la matriz con todos sus conocimientos, también en contacto con los agentes clave nacionales relevantes.
- Se elaboraron guías de entrevistas para “agentes de cambio”. Los socios comenzaron a identificar a los participantes para las entrevistas.
- Se comenzaron a desarrollar el programa del taller y la metodología.

### **Marzo - mayo 2017**

- Metodología del taller finalizada
- Se planificaron 6 talleres nacionales para identificar debilidades y oportunidades en la recolección de datos en los países socios.

### **Mayo - junio 2017**

- Realización de talleres en Atenas, Budapest, Roma y Dublín.
- Entrevistas a 20 agentes de cambio en los países mencionados (5 por país)

### **Julio - octubre 2017**

- Se revisaron los resultados de los talleres, se transcribieron las entrevistas y se realizaron análisis por temas.

- Realización de un taller en Madrid y entrevistas a 5 agentes de cambio.

#### ***Noviembre de 2017***

- Realización de un taller en Inglaterra y Gales en Leeds.
- Entrevistas a 5 agentes de cambio.

#### ***Diciembre de 2017 - abril de 2018***

- Revisión de los resultados de los talleres de Madrid y Leeds; entrevistas de agentes de cambio transcritas; análisis del tema realizado.
- Finalizado “Itinerario de un gráfico de delito de odio”.
- Prototipo finalizado del “mapa de sistemas”.
- Redacción del primer borrador de informes nacionales.
- Talleres de consulta planificados.
- Realizado el desarrollo del curso on line para la línea de trabajo dos.

#### ***Mayo 2018***

- Realización de un taller de consulta en Roma.
- Mapa de sistemas e informes revisado, basándose en los resultados del taller.

#### ***Junio - agosto 2018***

- Planificación de los talleres de consulta restantes
- Informes para consulta terminados.

#### ***Septiembre-diciembre 2018***

- Realización de talleres de consulta en Madrid, Atenas, Budapest, Dublín y Londres.
- Mapas de sistemas e informes revisados, basándose en los resultados del taller.
- Informe europeo redactado.
- Conferencia Facing all the Facts.

#### ***Diciembre 2018- Diciembre 2019***

- Finalización y publicación de todos los informes.

### ***Resumen de resultados:***

#### ***Ocho gráficos:***

- “El itinerario de un caso de delito de odio”: representa el proceso de registro y recopilación de datos de delitos de odio desde la perspectiva de la víctima. El

gráfico ilustra los datos y la información que deben registrarse y recopilarse, los agentes clave y las consecuencias de no registrarlo (incluyendo las versiones en inglés, húngaro, griego, italiano y español).

- Seis “mapas de sistemas” nacionales y un prototipo: presentar a las agentes clave implicadas en el “sistema” de registro de delitos de odio, recolección de datos y describir las relaciones de todo el sistema como “rojo”, “ámbar” o “verde”.

#### ***Seis informes nacionales:***

- Informes sobre Inglaterra y Gales, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, España - establecer los antecedentes de los desarrollos nacionales sobre el registro de delitos de odio y la recopilación de datos, temas que han surgido en las entrevistas con ‘agentes de cambio’, análisis de mapas de sistemas de cada país y recomendaciones para la acción.

#### ***Un informe europeo***

- Establece los temas emergentes en los seis países involucrados en la investigación y hace recomendaciones dirigidas a los responsables políticos y profesionales europeos.

#### ***Dos guías “Cómo hacer” para el trabajo en grupo a nivel nacional, regional / local:***

- Mapeo del itinerario de un caso de delito de odio desde la perspectiva de la víctima e identificar fortalezas y debilidades en los procesos nacionales.
- Mapeo de los agentes clave y las relaciones más importantes en los sistemas nacionales de registro y recopilación de datos sobre delitos de odio; diagnosticar conjuntamente las fortalezas y debilidades y dar prioridad a las acciones de mejora.

#### ***Un marco integral de autoevaluación basado en todas las normas y estándares relevantes sobre informes, registros y recopilación de datos sobre delitos de odio.***

#### ***Formación on line sobre registro de delitos de odio y recopilación de datos para decisores políticos.***

- Curso on line de 1 a 2 horas basado en el aprendizaje de los resultados de la investigación, incluidos los gráficos de *itinerario* y de *sistemas* y estudios de casos de buenas prácticas para ayudar a los estudiantes a analizar los principios del registro y recopilación de datos sobre delitos de odio, normas y estándares internacionales relevantes y cómo mejorar y cooperar de forma efectiva entre las diferentes fronteras institucionales.

### **Metodología de investigación innovadora.**

El proyecto ha combinado métodos de investigación tradicionales, como entrevistas e investigaciones documentales, con una combinación innovadora de métodos extraídos de la investigación participativa y de la investigación de diseño<sup>298</sup>.

La investigación documental analizó la producción de un conjunto de estándares derivados de las obligaciones y compromisos normativos existentes sobre denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio que se utilizaron en actividades participativas para resaltar las carencias y oportunidades de mejora en los “sistemas” nacionales<sup>299</sup>.

Las entrevistas con “agentes de cambio” se utilizaron para comprender qué factores ayudan u obstaculizan la cooperación entre las ONGS y las autoridades públicas en relación con la denuncia y registro de delitos de odio (al menos 5 por cada proyecto nacional, 32 en total).

Debido a que este proyecto de múltiples agencias y múltiples países tenía como objetivo específico comprender e influir en los ‘sistemas’ nacionales en torno al delito de odio durante la vida del proyecto y más allá, fue esencial adoptar métodos de investigación participativos, involucrando a los agentes clave nacionales en todos los aspectos del proyecto<sup>300</sup>. Se realizó un esfuerzo significativo para identificar e involucrar a los agentes clave con un papel en la denuncia, registro y recopilación de datos de delitos de odio desde las perspectivas de las autoridades públicas y de la sociedad civil en todos los aspectos de la investigación, con la doble esperanza de que sus aportaciones produjeran resultados interesantes y autorizados y que la experiencia enriqueciera su propia práctica y su toma de decisiones. Esos agentes clave asistieron a *talleres participativos* que, entre otras cosas, alimentaron directamente los gráficos del proyecto. Se tuvo mucho cuidado al diseñar los talleres de manera que generaran un espacio interactivo, no jerárquico, seguro y confidencial, de modo que los participantes pudieran adoptar un enfoque crítico pero centrado en la solución de las actividades.

Sin embargo, involucrar a muchos agentes clave que provienen de perspectivas diferentes, incluso contradictorias, y que operan en contextos divergentes, corre el riesgo de producir resultados de investigación que carecen de enfoque y coherencia<sup>301</sup>. Para mitigar estos riesgos, el proyecto también recurrió a métodos de investigación de *diseño*. Específicamente, hizo que las ideas fueran visibles y tangibles para ayudar a la comunicación y la experimentación<sup>302</sup>. Por ejemplo,

298 En Perry-Kessarís y Perry (2019) se presenta un análisis académico detallado de la metodología, incluidas las lecciones que deben extraerse para la investigación académica (especialmente socio-legal) y política.

299 Ver [Anexo tres: estándares internacionales](#)

300 Bergold y Thomas 2012; Chevalier y Buckles 2013.

301 Bergold y Thomas 2012 párrafo 2, 42 y 50.

302 Perry-Kessarís (2019) y de próxima publicación (2020).

durante los talleres participativos nacionales, los agentes clave negociaron entre sí para construir *prototipos*, representando físicamente qué información sobre delitos de odio se denuncia y registra, quién y con qué eficacia. De esta manera, se solicitó a los agentes clave participantes interesados que adoptaran un “modo de diseño”; mirar de nuevo, con un ojo “crítico”, “imaginativo” y “práctico”, un tema con el que estaban muy familiarizados; y que analizaran juntos el ‘sistema real [y] potencial dentro del cual se denuncia y registra el delito de odio’ en un espacio ‘estructurado pero libre’<sup>303</sup>.

En otro paso posterior basado en el diseño, los resultados de estas actividades participativas y basadas en el diseño se combinaron con los resultados de la investigación tradicional para producir dos conjuntos de *gráficos formales del proyecto*, que luego se realimentaron con actividades participativas adicionales. Un gráfico, “Itinerario de un caso de delito de odio”, fue diseñado para hacer visibles, desde la perspectiva de una víctima, las etapas en las que los casos de delitos de odio pueden o no ser denunciados y / o registrados, y los actores clave involucrados. El segundo conjunto de gráficos, mapas del “sistema nacional”, tenía como objetivo hacer visibles tanto a los actores nacionales clave (autoridades públicas y ONGS) en torno a las denuncias, registros y análisis de delitos de odio; y la efectividad de las relaciones entre esos actores.

Juntos, estos métodos tradicionales, participativos y basados en el diseño motivaron compromisos específicos a nivel nacional, así como resultados temáticos para influir en los enfoques y acciones internacionales.

El resto de este documento describe la investigación con más detalle y revisa críticamente las fortalezas y debilidades de los métodos de investigación.

### ***Etapas uno***

En primer lugar, se expusieron los problemas que la investigación pretendía analizar (véanse los objetivos expuestos anteriormente). En segundo lugar, se tomaron medidas para planificar y realizar talleres, entrevistas e investigación de textos (ver el cronograma anterior). En tercer lugar, se reflexionó sobre los temas y las preguntas que habían surgido con los socios nacionales, lo que llevó a la etapa dos.

### ***Etapas dos***

La reflexión sobre los resultados y los temas que habían surgido condujo a la formulación de dos conceptos clave: que el registro de delitos de odio y la recopilación de datos es un *proceso* que (debería estar) respaldado por un *sistema* de relaciones entre las fronteras institucionales, de diferentes fuerzas.

303 Perry y Perry-Kessaris, 2020

La segunda etapa consistió en diseñar y probar dos gráficos que presentan los conceptos de *proceso* y *sistema*. El primer gráfico, “El itinerario de un delito de odio”, describe un proceso centrado en la víctima de lo que debe ser registrado, por quién y por qué, junto con las consecuencias de no registrar<sup>304</sup>. El segundo gráfico, el “mapa de sistemas”, representa a los principales actores con responsabilidades para registrar los delitos de odio como un sistema de relaciones de fuerza variable. Se desarrolló una metodología de taller en paralelo para permitir que los mismos agentes clave aplicaran el enfoque de ‘itinerario’ y ‘mapa de sistemas’ con el fin de describir conjuntamente la situación actual, diagnosticar problemas y oportunidades y priorizar recomendaciones para mejorar en sus contextos nacionales<sup>305</sup>. Se compartió un borrador del mapa de sistemas on line para consulta y respuestas al mismo, lo que permitió una segunda etapa de reflexión en el proyecto<sup>306</sup>.

La fase dos, de talleres de consulta, permitieron correcciones concretas de los mapas de sistemas y comentarios críticos sobre la metodología<sup>307</sup>.

Durante los talleres de consulta de la etapa dos, se logró un acuerdo sobre al menos una recomendación por país. Este método contribuyó a la creación de consenso y una visión compartida entre agentes clave a nivel nacional. De esta manera, la metodología participativa basada en el diseño permitió a los agentes clave utilizar, influir y dar legitimidad al diseño de los resultados finales de la investigación<sup>308</sup>. Se aportó una reflexión adicional sobre las recomendaciones más comunes en la parte principal del informe europeo.

Las respuestas durante los talleres de consulta nacional de la etapa dos condujeron a una revisión completa de la metodología del mapa de sistemas. Los participantes del taller en varios contextos señalaron que los criterios para evaluar los contextos nacionales eran insuficientes, poco claros y transparentes. En línea con los principios de investigación participativa basados en el diseño, el marco de autoevaluación fue revisado para vincularse explícitamente con los criterios, respaldado por normas, estándares y orientaciones internacionales, y fue cotejado con socios, otros agentes clave nacionales e, informalmente, con colegas de organizaciones internacionales.

304 Véase el informe principal para una presentación completa de los resultados presentados en El itinerario de un delito de odio.

305 Véase parte III más adelante, guía ‘cómo hacer’.

306 [La conferencia multimedia del 11 de diciembre de Facing All the Facts](#) fue otra oportunidad para compartir y reflexionar sobre los resultados, tanto durante la primera sesión plenaria como en un taller paralelo.

307 Este resultó ser un paso importante para incluir en el proyecto porque había debilidades en algunos mapas de sistemas. Por ejemplo, en algunos contextos, los socios se basaron principalmente en la información que eran de dominio público para evaluar la fortaleza de las relaciones en el “sistema”. Durante el taller, los agentes clave destacaron la importancia de acercarse directamente a las instituciones y agencias para confirmar los enfoques actuales y buscar evidencias.

308 Por otro lado, podría ser contraproducente poner a los interesados “en el mismo lugar” para acordar recomendaciones específicas. En algunos contextos, fue más constructivo abordar a las agentes clave principales por separado para conocer su opinión sobre las recomendaciones que les corresponden.

Durante la segunda y última fase de reflexión, se finalizaron los gráficos, los resultados nacionales se incluyeron en 6 informes y los resultados temáticos de todo el proyecto se incluyeron en el informe europeo. Se identificaron principios, conceptos y prácticas específicos de conexión, que dieron contexto a los resultados del *proceso* y de los *sistemas*, además de una presentación integral de aquello que puede ayudar a conectar y mejorar el abordaje de las carencias y las oportunidades en los enfoques nacionales sobre el registro de delitos de odio.

### **Comprender los mapas de sistemas nacionales**

El objetivo principal de los mapas nacionales de “sistemas”<sup>309</sup> es:

1. Representar a los actores a nivel nacional que juegan un papel clave en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos.
2. Describir la fuerza de las relaciones en todo el sistema basándose en criterios específicos.

Un propósito secundario o contextual fue analizar si estos ‘mapas de sistemas’ podrían representar y desarrollar la idea compartida de que todos los interesados (incluyendo el seguimiento de las ONGS) son socios iguales en este sistema, apoyando así la promoción y el desarrollo de una cooperación ‘más allá de sus límites’ a nivel nacional.

### ***Explicación de los actores clave en los “sistemas” nacionales***

Al igual que con el gráfico de *Itinerario*, era un requisito previo del diseño tener a todos los interesados relevantes de común acuerdo, con un enfoque de la víctima y conectados entre sí. Si bien algunos contextos tienen actores adicionales representados en el mapa, los que se enumeran a continuación se encuentran en todos los mapas. Esta sección explica el papel general de cada uno de los actores en los mapas de sistemas y debe leerse junto con la matriz de autoevaluación.

**Víctima:** de acuerdo con el gráfico del ‘itinerario de un caso de delito de odio’, la víctima se coloca en el centro del ‘sistema’, lo que simboliza el enfoque más importante y representa el hecho de que si las víctimas no denuncian, no hay delito de odio que registrar.

**ONGS que hacen seguimiento de los tipos clave de delitos de odio:** estos iconos comprenden la primera “capa” del registro y representan las organizaciones de la sociedad civil que deberían registrar o que registran el delito de odio. Para ser incluida en el gráfico, la ONG normalmente necesitan tener una metodología clara

309 La palabra “sistema” se usa generalmente en un sentido estricto, que se refiere a los sistemas “oficiales” que registran y recopilan datos, como la policía, los servicios de fiscalía y los ministerios gubernamentales pertinentes. Los resultados de la investigación sugieren que el significado y el uso del término deben ampliarse para incluir a las ONGs que registran y recopilan datos sobre delitos de odio y / o apoyan a las víctimas.

para el registro de delitos de odio y la recopilación de datos que se basa en gran medida en denuncias directas de víctimas y / o testigos. En qué medida comparte la información y da a conocer su servicio con las víctimas se refleja en el color de las relaciones (ver más abajo).

**Instituciones policiales y de justicia penal - Policía:** además de las ONGS, la policía es la institución más probable para recibir denuncias de víctimas y testigos y (debería) tener los vínculos más fuertes con el servicio de la fiscalía, y otras agencias y ministerios gubernamentales. Aunque realicen registros muy limitados de delitos de odio y recopilación de datos, se incluyen en cada gráfico, porque son el primer punto de contacto para la mayoría de las víctimas y, según las normas y estándares internacionales, tienen la responsabilidad más importante de registrar delitos de odio. En varios mapas, este icono representa una amplia gama de agencias que se ajustan a la categoría general de “servicios policiales”. Esto puede requerir más texto explicativo o más de un icono para la policía.

**Servicio de la fiscalía:** los servicios de la fiscalía tienen la obligación, según las normas y estándares internacionales, de registrar información y datos sobre delitos de odio, y tienen una relación importante con la policía. Por lo tanto, están representados en todos los mapas de sistemas. En algunos países, la fiscalía forma parte del poder judicial.

**Tribunales / poder judicial:** los tribunales tienen la obligación, según las normas y estándares internacionales, de registrar datos e información sobre delitos de odio y, por lo tanto, están representados en todos los mapas de sistemas. Son sus datos los que (deberían) comunicar si las leyes de delitos de odio se han aplicado. En algunos contextos, el poder judicial y el ministerio fiscal están conectados.

**Ministerios gubernamentales:** en la mayoría de los países, los ministerios del Interior y de Justicia participan en la recopilación y revisión de los datos de delitos de odio que han sido registrados por la policía y las agencias de justicia penal. En algunos países, otros ministerios, como el Ministerio de Asuntos Exteriores, los ministerios con responsabilidades políticas en relación con la migración y la integración, o la oficina del Primer Ministro también desempeñan un papel activo.

La mayoría de las veces, son los ministerios los que establecen una política más amplia de registro de delitos de odio y recopilación de datos, que determina los poderes específicos que la policía y otras agencias tienen para registrar los delitos de odio. En otras palabras, establecen los marcos que permiten que el intercambio de datos y la cooperación se desarrollen desde una forma ad-hoc a una forma sistemática. Generalmente, estos ministerios son consultados por los parlamentos para obtener información cuando se proponen, debaten y revisan las leyes de delitos de odio. Al igual que con la policía existen dificultades para mostrar el detalle y complejidad de esas unidades y departamentos dentro de los ministerios que juegan un papel activo en el registro y la recopilación de datos.

**Organizaciones y agencias intergubernamentales (OIG):** las OIG solicitan y reciben una cantidad significativa de datos e información sobre delitos de odio de las autoridades nacionales. En el caso de algunas OIG, los gobiernos nacionales tienen compromisos específicos para compartir datos. Si bien las OIG tienen menos obligaciones y compromisos que las autoridades nacionales, se han comprometido a compartir datos e información e implicar a los agentes clave nacionales en redes, desarrollo de políticas y actividades de desarrollo de capacidades.

**La sociedad en general:** la sociedad en general son testigos y, en algunos casos, víctimas de delitos de odio. También son un público objetivo clave para crear conciencia sobre el problema y lo que se está haciendo para comprenderlo y abordarlo<sup>310</sup>. En la medida en que el “delito de odio” entre en la conciencia nacional como un problema de interés nacional que debe abordarse, se puede determinar el grado de atención política y acción que recibe.

310 Sin embargo, es importante tener en cuenta que incluir “la sociedad en general” presenta una incongruencia metodológica. Además de ser posibles testigos de delitos de odio, no son registradores ni recolectores de datos de delitos de odio. Además, el término “sociedad en general” alberga a personas muy diversas de esos grupos comunitarios que son blanco de delitos de odio y trabajan en estrecha colaboración con las víctimas de aquellos que podrían ser hostiles a la “agenda”. La inclusión de la sociedad en general condujo a discusiones sobre si también deberían incluirse otros organismos como “los medios” o “el parlamento”. Este punto debería examinarse más a fondo en futuras investigaciones.

OIGS

POLICÍA

RED

FISCALÍA

MINISTERIO DEL INTERIOR

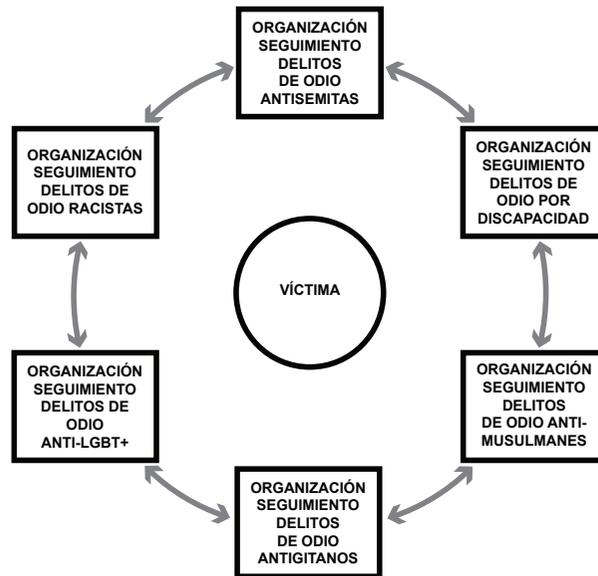
MINISTERIO DE JUSTICIA

ORGANISMO DE IGUALDAD

JUECES

OTRO MINISTERIO

PÚBLICO GENERAL



## ***El marco de autoevaluación***

Los cuadros que se presentan a continuación establecen criterios que se han utilizado para comprender y describir las fortalezas y debilidades actuales en las relaciones que forman los sistemas nacionales de registro de delitos de odio y recopilación de datos. Su objetivo es desarrollar y complementar los enfoques existentes, como el marco de observaciones clave de la OSCE-ODIHR y su programa INFACHT<sup>311</sup>. En el [Documento de Estándares](#) se incluyen orientaciones sobre qué pruebas pueden ser recogidas, utilizadas y publicadas por las autoridades públicas. Este marco busca apoyar una evaluación inclusiva y centrada en las víctimas de la situación nacional, basada en un concepto de relaciones. Integra una consideración de la prueba de la cooperación entre las OSC y las autoridades públicas en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos, así como información relacionada con la calidad de los esfuerzos de las OSC para registrar y hacer seguimiento directamente de los delitos de odio contra las comunidades que apoyan y representan.

La Tabla uno establece el enfoque general para la autoevaluación y las relaciones principales en el “sistema”. La tabla dos se utilizó para la descripción de cada país. Es importante tener en cuenta que puede haber muchas agencias diferentes que desempeñan algún tipo de papel en el registro y la recopilación de datos dentro de un país, especialmente en los sistemas regionalizados. Siempre que sea posible, queremos captar esta complejidad. Para los objetivos de este proyecto, el enfoque es a nivel nacional. Cuando hay información sobre diferencias regionales significativas dentro de un país, esto se destaca. También puede haber variaciones significativas en el procedimiento legal que determina cómo progresan los casos desde la investigación hasta las etapas de enjuiciamiento en diferentes jurisdicciones. Por ejemplo, los casos pueden ser denunciados directamente a los fiscales en lugar de a la policía; algunos casos son procesados por la policía, no por fiscales. Una vez más, esta metodología tiene como objetivo reflejar esta complejidad, sin embargo, sigue siendo un “trabajo en progreso”, modificable a nivel nacional después de la publicación.

311 ODIHR Observaciones clave <http://hatecrime.osce.org/sites/default/files/documents/Website/Key%20Observations/KeyObservations-20140417.pdf>; esta metodología también puede incluirse en el marco de la autoevaluación de INFACHT como se explica en pp. 22-23 aquí: <https://www.osce.org/odihr/INFACHT?download=true>

**Tabla uno: Autoevaluaciones: enfoque general**

Relación	Evidencias utilizadas para describir las relaciones Se aplican dos categorías principales de evidencia basadas en normas y estándares internacionales referenciados.		Puntuación
	Marco	Acción	
<p>Las principales relaciones se identifican en todo el sistema: Policía: fiscalía; jueces; Ministerio del Interior Fiscalía - jueces, Ministerio de Justicia Ministerios - Ministerios (por ejemplo, Mol-Moj, etc.) Víctima - policía; fiscalía, ministerios; ONGs Público en general - policía Ministerio(s), fiscalía; ONGs ONGS - policía; fiscalía; ministerios, otras ONGS. IGO - ministerio(s); ONGs Se proporciona más información de antecedentes sobre IGO, Marcos y Acciones existentes en el documento de normas adjunto.</p> <p>Otros organismos y ministerios también son relevantes, incluidos los organismos de igualdad y los organismos y ministerios de justicia no penal. Estos se incluyen donde sea relevante en los informes nacionales.</p>	<p>Marcos técnicos permiten el registro y la recopilación de datos</p> <p>La política de Marcos permite que la información se comparta en todo el sistema.</p> <p>Los ministerios más activos y responsables producen una política Marco que brinda a la policía y otras agencias la capacidad técnica para identificar, registrar y actuar sobre los datos de delitos de odio. Si un ministerio gubernamental no ha desarrollado un Marco interdepartamental para permitir que la policía registre todas las motivaciones de sesgo o no ha liderado el proceso para desarrollar pautas conjuntas sobre el registro y la recopilación de datos, la policía está limitada en cómo pueden relacionarse con las víctimas en esta área.</p>	<p>Evidencia de que se usan los Marcos: los datos se registran, comparten, recopilan, publican y se actúa sobre la información para desarrollar políticas y mejorar las respuestas.</p> <p>La “primera línea”, ya sea que los investigadores, los fiscales o las ONGS sean los que “den vida” a la política existente de Marcos, o estén limitados por ella.</p>	<p>A cada relación se le da una puntuación de 0 a 3 parar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ‘Marco’</li> <li>2. ‘Acción’</li> </ol> <p>Una puntuación global de 5-6= verde; 3-4 = ámbar; 0-2 = rojo.</p> <p>Verde = buena relación. Marco y acción efectivos, con posible mejora.</p> <p>Ámbar = relación adecuada. Marco y acción relativamente limitados.</p> <p>Rojo= relación débil. Marco y acción muy limitados.</p>

## Relaciones específicas y criterios

Análisis general			
Relación	Prueba: esta columna establece la prueba que se considera al describir una relación como “rojo”, “ámbar” o “verde” (ver tabla uno)		Nota Marco: Acción: Total: Color:
	Marco	Acción	
Policía – fiscalía	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> La policía puede registrar de manera exhaustiva los delitos de odio, incluidos los indicadores de sesgo y específicamente las motivaciones de sesgo y los tipos de delitos (Estándar 1,2,3,4)</p> <p>La policía puede registrar información sobre el apoyo y la seguridad de las víctimas. (Estándar 5)</p> <p>El ministerio fiscal puede registrar la información que le envía la policía sobre las motivaciones de sesgo y el tipo de delito (Estándar 4) e información relevante sobre el apoyo y la seguridad de las víctimas (Estándar 5)</p> <p>Los dos organismos son miembros de un marco político y técnico para registrar y compartir datos sobre indicadores de sesgo, tipos de delitos y necesidades de seguridad / apoyo a las víctimas (Estándar 8; Estándar 9)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> El sistema produce datos realistas (números muy bajos indican una medida poco realista de prevalencia de delitos de odio) (Estándares 6 y 7).</p> <p>Los datos se comparten sistemáticamente entre la policía y la fiscalía para avanzar en casos individuales, incluida la satisfacción de las necesidades de seguridad de las víctimas, y para revisar problemas de ejecución.</p> <p>La policía y la fiscalía se reúnen regularmente para revisar la evolución y compartir información y / o participar en capacitación conjunta.</p>	Marco: Acción: Color:
	Descripción de la situación nacional:	Descripción de la situación nacional:	
	Marco	Acción	

Policía – jueces	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>La policía puede registrar de manera exhaustiva los delitos de odio, incluidos los indicadores de sesgo y específicamente las motivaciones de sesgo y los tipos de delitos (Normas 1,2,3,4)</p> <p>Los tribunales tienen la facilidad de registrar la información de la sentencia, incluyendo si se consideró el elemento de odio y el resultado (Estándar 7)</p> <p>Los dos organismos son miembros de un marco político y técnico que permite rastrear casos desde la investigación hasta las etapas de la sentencia y registrar y compartir datos sobre la seguridad de las víctimas y las necesidades de apoyo (Estándares 5, 8 y 9).</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>El sistema produce datos realistas (números muy bajos indican que no se están usando las leyes de delitos de odio). (Normas 6 y 7)</p> <p>Se utiliza la información nueva; por ejemplo, las reuniones que involucran a ambas partes discuten los datos disponibles, resuelven problemas e identifican acciones.</p>	<p><b>Marco:</b></p> <p><b>Acción:</b></p> <p><b>Color:</b></p>
	Descripción de la situación nacional:	Descripción de la situación nacional:	
	Marco	Acción	
Policía– Ministerio del Interior (Moi)	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>La policía puede registrar de manera integral los delitos de odio, incluidos los indicadores de sesgo, y específicamente las motivaciones de sesgo y los tipos de delitos (Estándares 1, 2, 3, 4)</p> <p>La policía puede registrar información sobre el apoyo y la seguridad de las víctimas (Estándar 5)</p> <p>Esta información puede compartirse con el Ministerio del Interior o el ministerio pertinente para la recopilación y el análisis de datos.</p> <p>Los dos organismos son miembros de una política y un Marco técnico para registrar y compartir datos sobre indicadores de sesgo, tipos de delitos y necesidades de apoyo / seguridad de las víctimas (Estándares 8 y 9).</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>Se utiliza la información nueva; por ejemplo, las reuniones que involucran a ambas partes discuten los datos disponibles, resuelven problemas e identifican acciones.</p> <p>El sistema produce datos realistas (números muy bajos indican que no se están usando las leyes de delitos de odio). (Normas 6 y 7)</p>	<p><b>Marco:</b></p> <p><b>Acción:</b></p> <p><b>Color:</b></p>
	Descripción de la situación nacional:	Descripción de la situación nacional:	
	Marco	Acción	

Fiscalía- Jueces	<p>Norma / estándar relevante: El ministerio fiscal puede registrar información relevante sobre evidencia de sesgo y, cuando sea apropiado, presentarla sistemáticamente a los tribunales (Estándares 4 y 7).</p> <p>Existe la posibilidad de registrar información sobre sentencias, incluyendo si se consideró el elemento de odio y el resultado (Norma 7)</p> <p>Los dos organismos son miembros de una política y un Marco técnico para registrar y compartir datos sobre indicadores de sesgo, tipos de delitos y necesidades de apoyo / seguridad de las víctimas. (Normas 8 y 9)</p>	<p>Norma / estándar relevante: Se utiliza la información nueva; por ejemplo, las reuniones que involucran a ambas partes discuten los datos disponibles, resuelven problemas e identifican acciones.</p> <p>El sistema produce datos realistas (números muy bajos indican que no se están usando las leyes de delitos de odio). (Norma 6)</p> <p>No hay evidencia de que la fiscalía y el poder judicial reflexionen regularmente sobre los problemas y las debilidades con los datos y la información que se registra.</p>	<p>Marco: Acción: Color:</p>
	Descripción de la situación nacional:	Descripción de la situación nacional:	
	Marco	Acción	
Fiscalía – Moj	<p>Norma / estándar relevante: El ministerio fiscal puede registrar información relevante, incluyendo evidencia de sesgo, y compartirla con el Ministerio de Justicia para fines de recopilación de datos (Estándar 4)</p> <p>Los dos organismos son miembros de una política y un Marco técnico para registrar y compartir datos sobre indicadores de sesgo, tipos de delitos y apoyo a las víctimas / necesidades de seguridad (Estándar 8 y 9)</p>	<p>Norma / estándar relevante: Se utiliza la información nueva; por ejemplo, las reuniones que involucran a ambas partes discuten los datos disponibles, resuelven problemas e identifican acciones.</p>	<p>Marco: Acción: Color:</p>
	Descripción de la situación nacional:	Descripción de la situación nacional:	
	Marco	Acción	

Mol – MoJ (y otros ministerios, de nivel nacional)	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Los dos organismos reciben datos e información de la policía y el ministerio fiscal, respectivamente (Estándares 1,2,3,4).</p> <p>Los dos organismos son miembros de una política y un Marco técnico para registrar y compartir datos sobre indicadores de sesgo, tipos de delitos y necesidades de apoyo / seguridad de las víctimas en todo el sistema de justicia penal (estándares 8 y 9)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Se utiliza la información nueva; por ejemplo, las reuniones que involucran a ambas partes discuten los datos disponibles, resuelven problemas e identifican acciones.</p> <p>El sistema produce datos realistas (números muy bajos indican que no se están usando las leyes de delitos de odio). (Normas 6 y 7)</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	<p><b>Descripción de la situación nacional:</b></p>	<p><b>Descripción de la situación nacional:</b></p>	
	<b>Marco</b>	<b>Acción</b>	
Víctima- Policía	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> La policía puede registrar exhaustivamente los delitos de odio, incluidos los indicadores de sesgo, incluida la percepción de la víctima, y las motivaciones de sesgo de bandera y los tipos de delitos (Estándares 1, 2, 3, 4)</p> <p>La policía puede registrar información sobre el apoyo y la seguridad de las víctimas (estándar 5)</p> <p>Existe un proceso para mantener informadas a las víctimas sobre el progreso de la investigación penal (Norma 10, 11, 12, 13,14)</p> <p>La policía puede aceptar denuncias anónimas de delitos de odio. (Estándar 42).</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> El sistema se utiliza para registrar las motivaciones de sesgo y los tipos de delitos y para garantizar un apoyo específico a las víctimas (Estándares 15 y 16)</p> <p>El sistema se utiliza para mantener a las víctimas informadas sobre el progreso de la investigación (Norma 11).</p> <p>Se toman medidas para aumentar las denuncias (Estándar 17)</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	<p><b>Descripción de la situación nacional:</b></p>	<p><b>Descripción de la situación nacional:</b></p>	
	<b>Marco</b>	<b>Acción</b>	
Víctima - fiscalía	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Existe un proceso para mantener informadas a las víctimas sobre el progreso de la investigación penal (Norma 10, 11, 12, 13,14)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> El sistema se utiliza para mantener a las víctimas informadas</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	<p><b>Descripción de la situación nacional</b></p>	<p><b>Descripción de la situación nacional</b></p>	
	<b>Marco</b>	<b>Acción</b>	

Víctima - Mol (o ministerio relevante) -	<b>Norma / estándar relevante:</b> Existe un Marco establecido y con recursos para recopilar datos sobre delitos de odio no denunciados, por ejemplo, a través de encuestas de victimización que incluyen preguntas sobre delitos de odio (Estándares 20, 21, 22, 42)	<b>Norma / estándar relevante:</b> Se han asumido y aplicado compromisos políticos relevantes para mejorar la presentación de denuncias y el apoyo (Norma 17)  Se llevan a cabo encuestas de victimización y los resultados se publican en un formato accesible (Norma 23)	<b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b>
	<b>Descripción de la situación nacional</b>	<b>Descripción de la situación nacional</b>	
	<b>Marco</b>	<b>Acción</b>	
Víctima - ONGS seguimiento Racista HC –	<b>Norma / estándar relevante:</b> La ONGS pueden registrar sistemáticamente crímenes de odio e incidentes utilizando una metodología transparente centrada en la víctima que es accesible para su (s) comunidad (es) objetivo (Estándar 31 y 42)	<b>Norma / estándar relevante:</b> El sistema es utilizado por las víctimas. Las ONGs regularmente dan apoyo directo a las víctimas o referencias a servicios de apoyo (Estándar 29)	<b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b>
	<b>Descripción de la situación nacional</b>	<b>Descripción de la situación nacional</b>	
	<b>Marco</b>	<b>Acción</b>	

Víctima-organización seguimiento delitos de odio por discapacidad	Norma / estándar relevante: Las ONGS pueden registrar sistemáticamente crímenes de odio e incidentes utilizando una metodología transparente centrada en la víctima que es accesible para su (s) comunidad (es) objetivo (Estándar 31 y 42)	Norma / estándar relevante: El sistema es utilizado por las víctimas. Las ONGs regularmente dan apoyo directo a las víctimas o referencias a servicios de apoyo (Estándar 29)	Marco: Acción: Color:
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Víctimas-organizaciones seguimiento delitos de odio Anti-LGBT+	Norma / estándar relevante: Las ONGS pueden registrar sistemáticamente crímenes de odio e incidentes utilizando una metodología transparente centrada en la víctima que es accesible para su (s) comunidad (es) objetivo (Estándar 31 y 42)	Norma / estándar relevante: El sistema es utilizado por las víctimas. Las ONGs regularmente dan apoyo directo a las víctimas o referencias a servicios de apoyo (Estándar 29)	Marco: Acción: Color:
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Víctimas-organización seguimiento delitos de odio antigitanos	Norma / estándar relevante: Las ONGS pueden registrar sistemáticamente crímenes de odio e incidentes utilizando una metodología transparente centrada en la víctima que es accesible para su (s) comunidad (es) objetivo (Estándar 31 y 42)	Norma / estándar relevante: El sistema es utilizado por las víctimas. Las ONGs regularmente dan apoyo directo a las víctimas o referencias a servicios de apoyo (Estándar 29)	Marco: Acción: Color:
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Víctima-organización seguimiento delitos de odio antisemitas	Norma / estándar relevante: Las ONGS pueden registrar sistemáticamente crímenes de odio e incidentes utilizando una metodología transparente centrada en la víctima que es accesible para su (s) comunidad (es) objetivo (Estándar 31 y 42)	Norma / estándar relevante: El sistema es utilizado por las víctimas. Las ONGs regularmente dan apoyo directo a las víctimas o referencias a servicios de apoyo (Estándar 29)	Marco: Acción: Color:
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	

	Marco	Acción	
Víctima-organización seguimiento delitos de odio anti-musulmanes	<p>Norma / estándar relevante:</p> <p>Las ONGS pueden registrar sistemáticamente crímenes de odio e incidentes utilizando una metodología transparente centrada en la víctima que es accesible para su (s) comunidad (es) objetivo (Estándar 31 y 42)</p>	<p>Norma / estándar relevante:</p> <p>El sistema es utilizado por las víctimas. Las ONGs regularmente dan apoyo directo a las víctimas o referencias a servicios de apoyo (Estándar 29)</p>	<p>Marco:</p> <p>Acción:</p> <p>Color:</p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Público general-policía	<p>Norma / estándar relevante</p> <p>La policía puede registrar de manera exhaustiva los delitos de odio, incluidos los indicadores de sesgo y específicamente las motivaciones de sesgo y los tipos de delitos (Normas 1,2,3)</p> <p>Consulte la relación entre la policía y el fiscal para obtener detalles sobre los datos registrados por la policía.</p>	<p>Norma / estándar relevante:</p> <p>Los datos de delitos de odio se producen, publican y se hacen accesibles (Estándar 6)</p> <p>Se toman medidas para aumentar las denuncias (Estándares 17 y 42)</p>	<p>Marco:</p> <p>Acción:</p> <p>Color:</p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Público general – Mol	<p>Norma / estándar relevante:</p> <p>Mol tiene acceso a la policía y a otros datos oficiales de delitos de odio (ver relaciones relevantes).</p>	<p>Norma / estándar relevante:</p> <p>Los datos y la información (por ejemplo, sobre la estrategia de delitos de odio y los planes de acción) se producen, publican y se hacen accesibles (Estándar 6).</p>	<p>Marco:</p> <p>Acción:</p> <p>Color:</p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	

Público general - fiscalía	Norma / estándar relevante:  El ministerio fiscal registra y recoge datos sobre el número y los resultados de los enjuiciamientos por delitos de odio (Estándares 4 y 7).	Norma / estándar relevante:  Los datos sobre investigación fiscal de delitos de odio se producen, publican y se hacen accesibles (Estándar 6)	Marco: Acción:  Color:
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Público general - Tribunales	Norma / estándar relevante:  Los tribunales registran y recogen datos sobre el número y los resultados de los casos en que se aplicaron las leyes de delitos de odio (Estándar 4).	Norma / estándar relevante:  Los datos sobre condenas por delitos de odio son elaborados, publicados y son accesibles (Estándares 6 y 7)	Marco: Acción:  Color:
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Público general - ONGS	Norma / estándar relevante:  La ONGS pueden registrar sistemáticamente crímenes de odio e incidentes utilizando una metodología transparente centrada en la víctima que es accesible para su (s) comunidad (es) objetivo (Estándar 31 y 42)	Norma / estándar relevante:  La ONGS publica regularmente datos e información que describen las experiencias de las víctimas de crímenes de odio basadas en sus propios sistemas de registro (Estándar 39).  La ONGS utiliza sus datos para crear conciencia sobre el problema y abogar por mejoras (Estándar 40).	Marco: Acción:  Color:
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	

ONGS- policía	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>Los dos organismos son miembros de un acuerdo para derivar casos para servicios de apoyo (Norma 16 y 29)</p> <p>Existe una estructura para la conexión, que podría incluir redes policiales especializadas, un acuerdo de capacitación, protocolo para compartir información, etc. (Norma 24, 25, 26, 41, 42)</p> <p>Ambos organismos son miembros de un grupo intergubernamental que considera regularmente la evidencia de la prevalencia del delito de odio y las respuestas al problema y considera las acciones para mejorar. (Estándar 8 y 9)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>Los dos organismos son miembros de un acuerdo para derivar casos a servicios de apoyo (Norma 16 y 29)</p> <p>Existe una estructura para la conexión, que podría incluir redes policiales especializadas, un acuerdo de capacitación, protocolo para compartir información, etc. (Norma 24, 25, 26, 41, 42)</p> <p>Las estructuras y marcos se usan de manera significativa / los dos cuerpos se conectan de manera significativa. Por ejemplo, las ONGS utiliza sus datos para crear conciencia sobre el problema y abogar por mejoras (Estándar 40).</p>	<p><b>Marco:</b></p> <p><b>Acción:</b></p> <p><b>Color:</b></p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
ONGS- fiscalía	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>No se espera que exista un acuerdo de intercambio de información.</p> <p>Ambos organismos son miembros de un grupo intergubernamental que regularmente considera evidencias de prevalencia de delitos de odio y respuestas al problema y considera las acciones para mejorar (Estándares 8, 9 y 41)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>Evidencia de aportes de ONGS en la capacitación de fiscales; y / o revisiones conjuntas de casos, y / u oficinas de fiscales especializados que hacen conexiones con ONGS, incluir la relación (Estándar 25)</p>	<p><b>Marco:</b></p> <p><b>Acción:</b></p> <p><b>Color:</b></p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	

ONGS - Ministerios	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> NB – No todos los ministerios tendrán relaciones con ONGS. En general, el ministerio principal sobre delitos de odio debe tener algunos enlaces.</p> <p><b>Marco:</b> ONG es miembro del Marco intergubernamental con un enfoque en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos (Estándares 8 y 9)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Las ONGS desempeñan un papel activo en estos Marcos, los datos de ONGS se consideran activamente en la formulación de políticas gubernamentales.</p> <p>La ONGS utilizan sus datos para sensibilizar sobre el problema y abogar por mejoras (Estándar 40).</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Red <sup>312</sup> – LGBT+	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Ambos cuerpos son miembros de un Marco que comparte datos y trabaja en coalición para abogar por mejoras en las respuestas al delito de odio (Estándar 31)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Se usa el Marco.  Hay evidencia de creación de coaliciones y defensa de derechos basadas en posiciones compartidas.</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Red – antigitanismo	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Ambos cuerpos son miembros de un Marco que comparte datos y trabaja en coalición para abogar por mejoras en las respuestas al delito de odio (Estándar 31)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Se usa el Marco.  Hay evidencia de creación de coaliciones y defensa de derechos basadas en posiciones compartidas.</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	
Red – racismo	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Ambos cuerpos son miembros de un Marco que comparte datos y trabaja en coalición para abogar por mejoras en las respuestas al crimen de odio (Estándar 31)</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b> Se usa el Marco.  Hay evidencia de creación de coaliciones y defensa de derechos basadas en posiciones compartidas.</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	Descripción de la situación nacional	Descripción de la situación nacional	
	Marco	Acción	

	<b>Marco</b>	<b>Acción</b>	
IGO – ministerios del gobierno relevantes/ operadores jurídicos	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>Hay un acuerdo y un Marco para que los datos e información sobre delitos de odio se compartan con una IGO y viceversa. (Normas 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37)</p> <p>Las partes pueden influir en las normas y estándares internacionales sobre denuncias, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio y actividades y directrices relacionadas</p> <p>Consulte el documento de normas para obtener información sobre las plataformas actuales de intercambio y cooperación.</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>Consulte el documento de normas para la Acción en curso de las IGO para conectarse con las autoridades nacionales sobre denuncias, registros y recopilación de datos sobre delitos de odio.</p> <p>La evaluación nacional analizará estos factores: Los datos se comparten con las IGO de acuerdo con las obligaciones acordadas / como parte de las solicitudes regulares.</p> <p>Representantes nacionales asisten a eventos de redes IGO</p> <p>Los representantes nacionales solicitan e implementan actividades de cualificación en el área de registro de delitos de odio y recopilación de datos.</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	<p><b>Descripción de la situación nacional</b></p> <p>N/R – hay un marco internacional establecido.</p>	<p><b>Descripción de la situación nacional</b></p>	
	<b>Marco</b>	<b>Acción</b>	
IGOs- red	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>Hay un acuerdo y un Marco para que los datos e información sobre delitos de odio se compartan con una IGO y viceversa (Estándar 37)</p> <p>Las partes pueden influir en las normas y estándares internacionales sobre denuncias, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio y actividades y directrices relacionadas</p> <p>Consulte el documento de normas para obtener información sobre las plataformas actuales de intercambio y cooperación.</p>	<p><b>Norma / estándar relevante:</b></p> <p>Los datos se comparten entre las dos partes como parte de solicitudes regulares.</p> <p>Las ONGS asisten a eventos de redes IGO y solicitan e implementan actividades de cualificación en el área de registro de delitos de odio y recopilación de datos</p>	<p><b>Marco:</b> <b>Acción:</b>  <b>Color:</b></p>
	<p><b>Descripción de la situación nacional</b></p> <p>N/R – hay un marco internacional establecido.</p>	<p><b>Descripción de la situación nacional</b></p>	

## **Parte II: Evaluación crítica de los métodos de Itinerario y Sistemas<sup>313</sup>**

Ambos gráficos fueron utilizados como herramientas para el trabajo colaborativo durante la segunda serie de talleres nacionales. Esta sección identifica temas metodológicos derivados de este trabajo.

### **Los métodos de taller apoyaron el trabajo colaborativo:**

Los participantes en el primer conjunto de talleres declararon que les pareció útil conectarse con colegas de otras organizaciones e instituciones, a menudo por primera vez, y reunir información sobre cómo cada uno registra datos de delitos de odio, qué carencias existen y las posibles consecuencias de estas carencias. Los participantes en todos los talleres explicaron que aprendieron nuevas informaciones sobre los sistemas actuales de denuncia, registro y recopilación de datos. En varios talleres, los participantes acordaron acciones específicas sobre cooperación, por ejemplo, organizar reuniones para discutir más a fondo cómo se podría mejorar el registro de delitos de odio y la recopilación de datos entre una o más instituciones. Algunos de los comentarios de los talleres fueron:

- “Es útil ver y comparar las percepciones de las personas” (ONGS)
- “Fue interesante mirar a otra persona a los ojos y admitir que la relación podría mejorarse”. (Autoridad pública)
- “Esta forma de trabajar no es habitual para mí; lo más positivo es que refleja muchos elementos”. (ONGS)
- “Fue bastante gratificante, porque, aunque estuvimos de acuerdo, también tuvimos discrepancias”. (Autoridad pública)

Estos comentarios y acuerdos para trabajar juntos después de los talleres demuestran que los métodos interactivos y centrados en las víctimas cumplieron su objetivo: conectarse, “ponerse de acuerdo” y construir relaciones a nivel nacional.

### **La necesidad de incluir el contexto nacional**

Se utilizó la misma metodología para todos los talleres, excepto para el taller de consulta final para Inglaterra y Gales. Esto fue porque:

- El sistema de registro de delitos de odio del Reino Unido es muy complejo. Existía el riesgo de que centrarse en el “sistema” completo en el informe nacional y el taller de consulta de medio día simplemente repitiera lo que ya se sabe, sin avanzar en el conocimiento o la acción;

<sup>313</sup> La Parte III describe las actividades del taller en detalle.

- Las entrevistas con los creadores de cambios estaban llevando la investigación en la dirección de una consideración profunda de las denuncias de terceros: su estado actual y posibles direcciones futuras. En línea con nuestra metodología participativa basada en el diseño, este enfoque de investigación fue priorizado como el más útil para aquellos involucrados en los problemas a nivel nacional.

Por lo tanto, utilizamos el taller de consulta de Londres para considerar nuestros resultados sobre denuncias de terceros y para buscar un acuerdo sobre posibles recomendaciones. No realizamos el ejercicio del “mapa de sistemas” en la pared adhesiva ni revisamos en profundidad el borrador del mapa de sistemas<sup>314</sup>.

### **Usar la “pared adhesiva”<sup>315</sup>**

Una “[pared adhesiva](#)” es una pieza grande de tela que se rocía con adhesivo. Se monta sobre una pared con tachuelas o cinta adhesiva azul / blanca. Se utiliza de diversas maneras como herramienta práctica para capacitaciones y talleres. Como se describe en la guía de actividades detalladas más adelante, durante los primeros talleres, los participantes trabajaron en pequeños grupos para detectar la información y los datos que se recogen y registran en las etapas de presentación de denuncia, investigación, enjuiciamiento y sentencia. Los participantes adjuntaron, quitaron y movieron etiquetas y papel según su deseo, y a menudo negociaron entre ellos. Durante el segundo taller, los participantes trabajaron para crear sus propios “mapas de sistemas”. Se les pidió que colocaran una cuerda roja, amarilla o verde para representar la fuerza de las conexiones y relaciones, negociando de nuevo y debatiendo a través de “divisiones” para tratar de acordar el color final de la cuerda. En todos los talleres, la mayoría de los participantes tomaron fotos de la pared adhesiva final. Los comentarios posteriores sobre la herramienta fueron positivos.

Los comentarios incluyeron los siguientes temas:

- La técnica permitió a los participantes construir y ver una imagen más completa del registro de delitos de odio y la recopilación de datos;
- Fue interactivo y divertido de usar;
- Fue práctico.

Desde la perspectiva de la autoridad pública en particular, estos enfoques altamente interactivos y algo experimentales eran muy nuevos y rara vez se practicaban en los contextos de talleres, reuniones y formación a los que están acostumbrados. Fue alentador ver a la mayoría de los participantes hacer uso de la pared adhesiva y estar abiertos a esta nueva técnica. Sin embargo, varios participantes que trabajan para la administración pública comentaron que los

<sup>314</sup> Véase 'Connecting on hate crime data in England and Wales'.

<sup>315</sup> Gracias al Institute of Cultural Affairs por su ayuda en esta metodología práctica.

“factores novedosos” de la pared adhesiva y la cuerda de colores afectaron la “seriedad” de las actividades. Un participante sugirió que este tipo de enfoques no pueden introducirse como “únicos” y deben fomentarse regularmente y utilizarse en contextos de la administración pública más formales antes de que puedan ser totalmente reconocidos como formas aceptables de participar. Esta es una idea importante para futuros trabajos.

### **Limitaciones metodológicas de los talleres nacionales.**

No todos los talleres tuvieron representación plena en todas las instituciones, organizaciones y grupos afectados relevantes. Como resultado, faltaban perspectivas importantes. Estas debilidades reflejan una serie de posibles problemas:

- Falta de compromiso por parte de la institución invitada con respecto a la importancia del registro de delitos de odio y la recopilación de datos;
- Debilidad en la relación entre el socio nacional y la institución u organización en cuestión;
- Falta de capacidad: una amplia gama de grupos puede verse afectada por el delito de odio, sin embargo, no todos los grupos están efectivamente representados en las actividades nacionales de seguimiento de las ONGs. Por ejemplo, aunque las personas con discapacidad son un objetivo conocido de delitos de odio en toda Europa, muy pocas ONGs realizan un trabajo efectivo de registro y seguimiento en esta área.

La falta de participación de los agentes clave en algunos talleres fue contrarrestada por la investigación documental y el seguimiento específico para completar los mapas de sistemas.

Los talleres nacionales y los productos relacionados no pueden reflejar la diversidad de enfoques regionales y locales. Como resultado, falta mucho trabajo importante y de calidad en los informes nacionales y los mapas de sistemas. Se recomienda realizar ejercicios similares a nivel regional y local, siguiendo la guía de actividades que se detalla a continuación.

### **Fortalezas y debilidades del gráfico Itinerario del delito de odio**

La imagen del *Itinerario* fue compartida durante los talleres de consulta. Estos fueron los comentarios:

- Adoptar un enfoque centrado en las víctimas destaca el hecho de que nuestro sistema de justicia penal no adopta este enfoque - (autoridad pública)

- La experiencia de la víctima es en realidad como un laberinto, donde las víctimas pueden toparse con “paredes”, sentirse atrapadas y no saber a dónde ir - (académico)
- Es realmente útil ver a todas las agencias como parte de la misma imagen - (ONG)
- Puedo usar esto en mis formaciones con colegas - (autoridad pública)
- El gráfico presenta resultados que podrían suponer muchas páginas para presentarse en forma narrativa (autoridad pública)
- El entorno generalmente “hostil” que experimentan muchas víctimas no se transmite suficientemente por la imagen (autoridad pública)
- ¿Cómo podemos asegurarnos de que todos los grupos de víctimas estén representados en este gráfico? (ONG y académico)
- Asegúrese de poder imprimir la imagen y utilizarla en papel para formaciones y otras actividades (ONG)
- El gráfico *Itinerario* solo representa tres etapas del proceso de justicia penal. La etapa previa a la denuncia no se recoge y la etapa posterior a la sentencia también es invisible. Esto significa que las funciones importantes de la autoridad local, la libertad condicional y la prisión no están representadas (comentarios combinados)

La potencial versatilidad del gráfico como herramienta de participación y formación se destaca en los comentarios anteriores. Se recomienda que los alumnos, los formadores y los participantes del taller trabajen con versiones impresas en color A3 del gráfico para insertar información sobre el contexto nacional o para presentar evidencia sobre la experiencia de la víctima. También se recomienda que se desarrollen más gráficos para representar otros aspectos de las experiencias de delitos de odio antes de denunciar y / o después de que se desarrolle la sentencia (por ejemplo, libertad condicional). Como primer paso, se elaboró un video instructivo sobre cómo usar el gráfico como herramienta de formación y desarrollo como parte del [aprendizaje online](#) para los encargados de la toma de decisiones.



## **Carencias y limitaciones metodológicas de los mapas de sistemas:**

Llevó mucho tiempo y esfuerzo terminar los mapas de sistemas por parte del investigador principal, los diseñadores gráficos y los socios nacionales<sup>316</sup>. Fue difícil desarrollar un marco que cumpliera con nuestros objetivos, que consistía en crear una evaluación integral y centrada en las víctimas de la situación nacional, basada en un concepto de relaciones que integrara pruebas de la cooperación entre las ONGS y las autoridades públicas, así como sobre la calidad de los esfuerzos de las ONGS para registrar y hacer seguimiento directamente de los delitos de odio que se dan contra las comunidades que apoyan y representan. El elaborado proceso de creación de mapas de sistemas nacionales reveló que el marco normativo actual:

1. No obliga a los agentes clave relevantes a implementar un medio práctico de conexión con cada uno de ellos (por ejemplo, definiciones compartidas de delitos de odio como base de un sistema de señalización, la instalación técnica para pasar información y datos de una agencia a otra);
2. No conceptualiza *las relaciones* entre los agentes clave como algo que es de gran importancia para cumplir con las obligaciones normativas.

A partir de estas reflexiones, está claro que, con la excepción de la Directiva de Víctimas, el marco normativo actual tiene un enfoque institucional en lugar de un enfoque de la víctima. Si bien la mayoría de las obligaciones internacionales se centran en el registro y la recopilación de datos por la institución, la Directiva obliga a las instituciones a cooperar entre sí y con las ONGS para mantener a las víctimas informadas, seguras y recopilar datos basados en esas obligaciones. El capítulo de Resultados de este informe propone un modelo centrado en las víctimas para la presentación de denuncias, el registro y la recopilación de datos, que podría influir en el marco normativo internacional y posiblemente mejorar este tipo de evaluaciones en el futuro.

## **Limitaciones específicas de los mapas de sistemas:**

- Los mapas solo representan el nivel nacional: no fue posible investigar e incluir actividades de registro y recopilación de datos que tienen lugar a nivel local y regional. Como resultado, falta una práctica local y regional sólida, y la complejidad de las agencias y estructuras nacionales de aplicación de la ley corre el riesgo de simplificarse demasiado, particularmente en sistemas regionalizados como España e Italia o contextos descentralizados como el Reino Unido<sup>317</sup>.
- Describir ambos “lados” de una relación con una “línea”. En algunas relaciones, un lado realiza la mayor parte del “trabajo”. Por ejemplo, el flujo de información y datos puede ser positivo de una ONG a una autoridad pública pero muy limitado en el otro sentido. Esto llevó a algunos participantes del taller a usar dos colores para

316 Véanse los informes nacionales para conocer los mapas de sistemas nacionales.

317 Un enfoque para contrarrestar estas debilidades es utilizar la misma metodología a nivel local y regional o con un enfoque más fuerte en un área de delitos de odio o una parte del sistema. Esto permite un mayor detalle en el contexto de la imagen nacional más amplia que se ofrece en estos informes.

describir la misma relación. En el mapa de sistemas on line, la línea solo puede ser de un color y la narración de la autoevaluación tiene como objetivo describir dónde un “lado” tiene un marco más fuerte y / o es más “activo” que el otro.

- Algunas relaciones son naturalmente “unidireccionales”. Por ejemplo, no hay una previsión sobre las víctimas que habitualmente comparten datos e información con las ONGS o con las autoridades públicas como la policía. Sin embargo, existe la expectativa de que la policía tome medidas para garantizar que todos los elementos de un delito de odio sean recogidos, para comunicarse con las víctimas y alentar la denuncia.
- Algunas relaciones no son necesarias. Por ejemplo, el Ministerio del Interior podría tomar la iniciativa en la coordinación de datos e información a las OIG. Como resultado, no es necesario que exista una relación directa entre la policía, el ministerio público u otros ministerios gubernamentales y las OIG. Esto también se explica en los análisis nacionales.
- Complicación excesiva frente a simplificación excesiva: por un lado, el número de líneas y relaciones puede hacer que los mapas sean difíciles de “leer”. Por otro lado, varios de los mapas no pueden reflejar la profundidad y la complejidad de la acción en contextos nacionales porque los detalles corren el riesgo de ser abrumadores<sup>318</sup>. Se hicieron esfuerzos para lograr un equilibrio, sin embargo, todavía hay margen de mejora. Sería interesante analizar la tecnología que permite que ciertas relaciones se señalen y se destaquen visualmente y / o que ciertas áreas del mapa se ‘amplíen’ para una inspección más cercana dentro del contexto nacional más amplio.
- Falta de información: si bien se hicieron todos los esfuerzos posibles para trabajar con los agentes clave nacionales para garantizar que la información y los datos fueran precisos, es inevitable que falten algunos o sean incorrectos. Los mapas de sistemas están diseñados para ser dinámicos y pueden actualizarse con correcciones y a medida que las situaciones nacionales cambian y evolucionan. Los agentes clave nacionales podrán trabajar con Facing all the Facts para corregir y actualizar los mapas después de la publicación.
- Presentación de una imagen comparativa de diversos contextos: algunos contextos están significativamente adelantados en su itinerario en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos, mientras que otros están al principio. Por ejemplo, Inglaterra y Gales han tenido un enfoque estratégico para el registro de delitos de odio y la recopilación de datos desde 2008, mientras que Irlanda actualmente no lo tiene. El marco de evaluación otorga “crédito” tanto para el marco (Inglaterra + Gales logrará una puntuación más alta) como para la acción tomada entre los agentes clave (los esfuerzos de los agentes clave irlandeses se reflejan aquí). Este enfoque admite mejor una descripción comparativa.
- Descripción, no “evaluación”: el Proyecto Facing all the Facts no tiene como objetivo establecer normas y estándares en el área de registro de delitos de odio

318 Por ejemplo, puede haber una gran complejidad y detalle relacionados con la variedad de tipos de delitos y las características protegidas / motivaciones de sesgo que se recogen a nivel nacional. Cuando existen debilidades (por ejemplo, LGBT +), se mencionan, sin embargo, no hay una descripción detallada de los tipos de delitos y las características protegidas en cada contexto nacional. Esta se puede agregar a nivel nacional en cualquier momento.

y recopilación de datos o proporcionar una “evaluación” formal de los trabajos nacionales. En su lugar, su objetivo es desarrollar herramientas transparentes, basadas en los estándares existentes, para reunir a los agentes clave para describir conjuntamente el sistema y las relaciones actuales; diagnosticar conjuntamente áreas de mejora y priorizar de manera conjunta en qué trabajar a corto, medio y largo plazo. Por lo tanto, se utiliza el término “descripción” y se enfatiza la importancia de volver a analizar y revisar la descripción a lo largo del tiempo.

## **Conclusiones**

Los comentarios posteriores y el análisis de la metodología y los resultados de la investigación-acción de este proyecto sugieren que:

- Tomarse tiempo para involucrar a todos los agentes clave relevantes en el proceso de describir y comprender el ‘sistema’ nacional de delitos de odio y recopilación de datos puede conducir a una mejor comprensión nacional de la naturaleza y el impacto de los delitos de odio y quién debería trabajar y quién trabaja en esta área;
- Un enfoque en las relaciones y sus variadas fortalezas resalta la naturaleza dinámica y compleja del sistema, que necesita ser entendido y respaldado;
- El enfoque explícito en las relaciones entre ONGS / ONG-autoridad pública trajo a las ONGS desde la periferia a este “sistema” como actores centrales, y potenció el enfoque de la víctima.

Sin embargo, el proceso ha llevado mucho tiempo y ha sido bastante complicado en varias etapas, y requiere una gran cantidad de aportaciones de los socios nacionales. Esto se debe en parte a que fue la primera vez que se creó y aplicó un marco normativo que integraba una perspectiva de la víctima y la comunidad para describir y diagnosticar los sistemas nacionales. Hacia las etapas finales de la investigación, cuando se estaban finalizando los análisis de cada país, el equipo de investigación reflejó que el proceso había sido muy difícil en parte porque el marco actual no aborda específicamente los siguientes temas:

1. Que debe haber “nodos” de conexión entre las instituciones que se puedan crear a través de acuerdos técnicos y de políticas, tales como definiciones interinstitucionales y pautas para señalar los delitos de odio; bases de datos electrónicas o manuales que están conectadas, o
2. Que las *relaciones*, basadas en reuniones regulares, comunicación y objetivos comunes, entre instituciones son importantes.

Las implicaciones de estas carencias es que es difícil desarrollar, describir e implementar un “sistema” *centrado en las víctimas*. Desde la perspectiva de la víctima y la comunidad, la protección de los límites institucionales, una preocupación de muchas autoridades públicas, puede estar en conflicto con los esfuerzos para lograr los resultados deseados de seguridad, protección y justicia. Hasta que esta

perspectiva se integre en el marco normativo internacional, seguirá siendo difícil describir, evaluar y priorizar de forma efectiva. Estos puntos se abordan con más detalle en el apartado de Resultados y recomendaciones.

Además, en un sentido más práctico, los talleres de un día y medio día y los informes nacionales resultantes y los mapas de sistemas tendrán un impacto limitado si no se analizan de nuevo y se revisan. Se recomienda que los agentes clave nacionales continúen utilizando las herramientas producidas por el proyecto para reevaluar su situación a nivel local, regional y nacional y acordar acciones específicas y actualizaciones de sus mapas de sistemas a partir de ellas.

### ***Parte III: Guía del coordinador de Talleres Nacionales y entrevistas con agentes de cambio***

#### **Talleres nacionales**

Los agentes clave de los sectores de las ONGS y las autoridades públicas fueron identificados y reunidos para identificar los sistemas de registro actuales, la imagen nacional del delito de odio y acordar las carencias y las posibles acciones para mejorar. Si bien los talleres sirvieron como un ejercicio de recopilación de datos sobre las prácticas y las carencias actuales, también tenían como objetivo probar nuevas formas de conectar a las personas que trabajan en el registro de delitos de odio que generalmente no trabajan juntas en este ámbito.

La metodología del taller se centró en actividades y herramientas como el ‘muro adhesivo’ que anima a los diferentes agentes clave a ver e incluso experimentar las cosas desde el punto de vista de los demás y a comprender y acordar lo que pueden ofrecer para mejorar la información disponible sobre la prevalencia del delito de odio, su impacto y para satisfacer mejor las necesidades de apoyo y seguridad de las víctimas.

Nuestro objetivo era probar formas de reunir agencias y organizaciones clave y proporcionar un espacio para:

- Describir conjuntamente cómo se registran los delitos de odio y quién los registra
- Diagnosticar conjuntamente las carencias actuales en el registro
- Comenzar a priorizar conjuntamente acciones para mejorar

Participantes:

- Participaron en una reflexión para animarlos a tomar otra perspectiva
- Utilizaron estudios de casos para explicar cómo registrarían un delito de odio

utilizando su metodología actual, ya sea desde una ONGS o, por ejemplo, desde la perspectiva policial,

- Compartieron e identificaron juntos la información existente sobre la prevalencia e impacto de los delitos de odio, y discutieron abiertamente su fiabilidad y validez desde diferentes perspectivas;
- Identificaron posibles pasos y acciones futuras que se pueden tomar juntos, y;
- Aportaron comentarios sobre las fortalezas y debilidades de la metodología del taller.

Cuando trabajamos para acordar recomendaciones nacionales, recurrimos a recursos internacionales como las actividades de desarrollo de capacidades ofrecidas por FRA y ODIHR.

La siguiente sección aporta orientación detallada sobre cómo llevar a cabo estas actividades. La guía reúne lo aprendido tras organizar 12 talleres durante dos años. El apartado de Resultados presenta temas nacionales relacionados y los informes nacionales analizan en detalle los resultados de los talleres.

### **Entrevistas a agentes de cambio**

¿Qué queremos decir con agentes de cambio? Hay algunas definiciones de agentes de cambio, pero en pocas palabras, se pueden describir como una persona o un grupo de personas que marcan un cambio en la forma en que se hacen las cosas o en la forma en que se ven las ideas. En el caso del registro de delitos de odio, podrían ser personas que han desempeñado un papel importante en el apoyo a las mejoras en esta área desde la perspectiva de la policía, el enjuiciamiento, el tribunal o las ONG. Pueden trabajar en una administración pública, en ONGS, tener un rol educativo o pueden haberse movido de una a otra. Es posible que hayan creado un nuevo sistema de seguimiento, hayan convencido a una institución de introducir formación en delitos de odio, o hayan contribuido significativamente a crear conciencia sobre el problema de los delitos de odio y la necesidad de abordarlo durante un período de tiempo, a veces años.

Si bien los talleres son colectivos y grupales, el propósito de las entrevistas con los agentes de cambio fue analizar su perspectiva sobre temas específicos, complejos o sensibles con mayor profundidad.

Los socios principales identificaron a las personas clave (“agentes de cambio”) que han estado en el centro de los esfuerzos para comprender y abordar el delito de odio a nivel nacional. Queríamos averiguar, en su opinión, qué ayuda, y qué limita, la cooperación entre las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades de registro y seguimiento. También queríamos su perspectiva sobre la “historia” del delito de odio en el país: ¿cuáles fueron los eventos clave que dieron forma a la conciencia nacional sobre el delito de odio?

En lo referente a los detalles específicos para mejorar la imagen de los datos de delitos de odio, ¿qué se debe hacer a continuación?

Las entrevistas tuvieron lugar durante la misma semana que los talleres y a conveniencia del entrevistado.

Los socios del proyecto trabajaron con el líder de la investigación para identificar a cinco personas por país desde una variedad de perspectivas.

Deben tenerse en cuenta los siguientes problemas:

- **Filmación:** se filmaron las entrevistas con los agentes de cambios.
- Permitir el anonimato total o parcial cuando se solicite (por ejemplo, solo país, sin nombre; mantener solo una parte, no la entrevista completa anónima, etc.);
- Diseñar una guía de entrevista que vaya más allá de las barreras para registrar delitos de odio y / o trabajar con ONGS y llegue al núcleo de los retos y éxitos en su experiencia, presentando ideas nuevas y originales,
- Evitar el enfoque común de compartir 'buenas prácticas' y en su lugar analizar lo que funciona para apoyar y mantener la práctica de estos agentes de cambio en particular en su contexto y, desde esa perspectiva, extraer elementos comunes que puedan formar la base de las recomendaciones nacionales y europeas. Analizar qué conocimientos y técnicas funcionan, incluidas las de la diplomacia. Analizar con qué tipo de modelo trabajan los agentes de cambio que sea exitoso en diferentes entornos institucionales.

La guía de entrevistas se puede encontrar en el anexo uno de este informe. Los temas transnacionales que surgen de las entrevistas se explican en el informe europeo y los resultados centrados a nivel nacional se presentan en los informes nacionales.

### **Pautas generales para planificar un taller**

- Invite a representantes de todos los departamentos y agencias gubernamentales que tengan alguna responsabilidad en relación con el registro de delitos de odio, incluidos la policía, el ministerio fiscal, los tribunales y las autoridades estadísticas.
- Asegúrese de que las ONGS que invita registran en la actualidad incidentes de odio contra uno o más grupos objetivo basándose en una metodología sólida y transparente, como denuncias directas de las víctimas en persona u on line.
- En algunos contextos, será difícil convencer a los representantes de una o más autoridades públicas para que asistan. Es posible que no vean el delito de odio como una prioridad, es posible que no tenga una relación con el contacto relevante, que el tema del taller se considere demasiado políticamente sensible, etc. Intente contrarrestar estos riesgos trabajando con otras personas que sí tienen relaciones

con su grupo objetivo para proporcionar los argumentos, la información y el apoyo necesarios para convencerlos de que asistan.

- Consideraciones prácticas: se necesitan instalaciones de interpretación e, idealmente, espacio para trabajo en grupos pequeños (ya sea una sala grande o salas de descanso más pequeñas); refrescos, etc.

### **Actividad uno: adoptar la perspectiva de “el otro”: ¿qué significa para mí el delito de odio?**

#### ***Razón fundamental:***

El propósito de este ejercicio es asumir diferentes perspectivas cuando se piensa en lo que significa el delito de odio, su impacto y su importancia. Su objetivo es conectar a los participantes de diferentes maneras y mezclar las “jerarquías” desde el principio.

#### ***Requisitos:***

Unas diez hojas de papel A4

#### ***Orientaciones:***

##### **Antes del taller**

Tome varias hojas de papel A4.

Usando una hoja de papel para cada uno de los siguientes roles, escriba:

- “Víctima”
- “Agente de policía”
- “Organización de la sociedad civil (OSC)”
- “Responsable de políticas” (Ministerio de Justicia / Ministerio del Interior)
- “Fiscal”
- “Juez”
- “Estadístico”
- Etc.

Escriba el rol en inglés y en el idioma nacional cuando sea relevante.

Mire la lista de participantes y tome nota de qué papel debe asignar a cada participante. Por ejemplo, podría haber alguien o un rol particular que se beneficiaría si tomara una perspectiva particular. Asegúrese de asignarle a cada participante un rol que no tiene actualmente.

## Durante el taller

1. Presente la actividad y diga a los participantes:

Se le ha asignado un “rol” que es diferente de lo que hace todos los días o creemos que es diferente a su experiencia. Dedique unos minutos a pensar en lo que significa el delito de odio para usted desde esta perspectiva y comparta sus ideas con su grupo. ¿Qué es importante y qué es significativo? ¿Qué necesita?<sup>319</sup>

Por ejemplo, si le han asignado el papel de “víctima”, ¿qué significa para usted el delito de odio? ¿Qué es importante para usted y qué necesita?

Del mismo modo, si usted es un responsable de políticas en el Ministerio de Justicia o en el Ministerio del Interior, por ejemplo, ¿qué significa para usted el delito de odio? ¿Qué es importante y qué necesita saber al respecto?

Si usted es un agente de policía, ¿qué significa para usted el delito de odio? ¿Qué tiene de importante y qué significa? ¿Qué necesitas para hacer tu trabajo?

2. Separe a los participantes en grupos de no más de 5 personas. Pídales que encuentren un espacio donde puedan hablar en grupo.

### Preguntas de debate / conclusión

3. Traiga a los participantes de regreso al grupo grande y pídales que compartan uno o dos puntos clave que les llamaron la atención durante este ejercicio. Anote cualquier punto importante que aparezca en las páginas de rotafolio en la sala.

## **Actividad dos: el “itinerario” de un caso de delito de odio**

### ***Razón fundamental***

El propósito de este ejercicio es crear un mapa del itinerario de un caso desde la perspectiva de la experiencia de la víctima. Al final del ejercicio, los participantes pensarán qué información *es* (y cuál *debe ser*) recogida para ayudar a garantizar la seguridad y la justicia y el papel de la policía, el fiscal, el responsable de formular políticas y la información de las ONGS para lograrlo.

<sup>319</sup> Piense en distribuir este texto en forma de documento para todas las mesas.

### **Requisitos**

- “Pared adhesiva”<sup>320</sup>
- Rotuladores negros
- Fichas de colores (al menos 20 tarjetas de varios colores brillantes)
- Tachuelas blancas
- Copias impresas del documento de estudio de caso
- Gráfico de *Itinerario de un Caso de delito de odio*

### **Orientaciones:**

#### **Antes del taller:**

Revise cuidadosamente la lista de participantes y cree grupos basados en roles y perspectivas mixtas. Considere también si desea reunir a ciertas personas en particular, por ejemplo, donde podría existir la posibilidad de generar un acuerdo y progreso entre ellos.

Tome las tarjetas y escriba:

- “Víctima”, o dibujar una figura adhesiva de una persona
- “Investigación”
- “Enjuiciamiento/acusación”
- “Sentencia”
- “Preguntas”
- “Problemas”, o dibuje un signo de exclamación !

Llegue temprano a la sala del taller, coloque la pared adhesiva en un lugar que permita a los participantes suficiente espacio para pararse frente a ella y moverse a lo largo de ella.

Ahora,

- Coloque las tarjetas “investigación”, “enjuiciamiento”, “sentencia” en la parte superior de la pared.
- Coloque a la “víctima” en cualquier lugar de la pared
- Coloque las tarjetas para preguntas y problemas en la parte inferior de la pared.
- Tome las tarjetas y los rotuladores adicionales y póngalos en la mesa de los participantes. Ponga bastantes.

320 Para más información, consultar <http://www.facilitationcenter.com/sticky-walls.html>

### Durante el taller

1. Divida a los participantes en grupos previamente organizados y entregue los documentos.
2. Explique que los participantes van a poner todo lo que saben sobre cómo se registra el delito de odio en el proceso de investigación, enjuiciamiento y sentencia en la pared escribiendo información en las tarjetas y pegándolas en la pared. Explique que cada persona tiene información para agregar a la pared, ya sea un agente de policía, un juez, un representante de ONGS, un fiscal, un representante del ministerio u otra persona. Mueva a la víctima a lo largo de las tres etapas para mostrar que el grupo tiene como objetivo construir una imagen de la información sobre lo que se recoge de la experiencia de la víctima. Explique que las preguntas y los problemas deben escribirse y colocarse en la parte inferior del mapa.
3. Dé a los participantes 30-45 minutos para trabajar en sus grupos pequeños, que se pongan de acuerdo y escriban la información que desean compartir. Pídales que peguen sus papeles en la pared.
4. Dé tiempo a los participantes para recorrer el muro y mirar las contribuciones de los demás. Puede hacer esto durante el descanso para tomar café.
5. Lleve a los participantes nuevamente al grupo más grande para compartir y discutir su trabajo.

### Puntos para el debate

Destaque los siguientes puntos en la discusión:

- Las ONGS están en la posición más probable de estar del lado de la víctima en cada etapa y / o durante todo el proceso (supervisan el proceso pero no pueden ser responsables de los datos cuantitativos).
  - Existe una gran probabilidad de que la información se pierda durante la investigación - el enjuiciamiento - las etapas de los tribunales - las etapas de la policía
  - La experiencia de las víctimas puede ser confusión, revictimización, abandono y mayor riesgo
  - Explique por qué esto es importante: sin esta información no sabemos si las víctimas tienen acceso a la seguridad y la justicia.
6. Ahora comparta las copias A3 del Itinerario del delito de odio. Dé a los participantes unos minutos para estudiar el gráfico. En grupos pequeños o en formato plenario, pida a los participantes que reflexionen sobre las siguientes preguntas: ¿es coherente el gráfico con la información que ya identificaron? ¿Qué falta? ¿Qué es nuevo? Anime a los participantes a escribir o dibujar en el gráfico para agregar información nacional o para transmitir la experiencia de la víctima en función de la información que tengan.

## **Caso para entregar a los participantes:**

### ***Información previa:***

El caso implica a un hombre de ascendencia africana que es víctima de un ataque racista en la calle de una ciudad importante. El ataque fue llevado a cabo por dos hombres, que gritaron insultos racistas y la frase “vuelve a su país” durante el ataque. Un testigo llama a la policía y esta toma una declaración de la víctima y de otros testigos. Se confirma que este incidente es un ataque racista.

En su grupo, intente responder las siguientes preguntas:

¿Qué información recoge policía sobre este caso? Dado que es claramente un incidente racista, ¿cómo se recoge y comparte esta información? ¿Cómo se incluye el incidente en las estadísticas de delitos de odio?

Anote esta información en los documentos que le entreguen. Use todo el papel que necesite.

¿Cuáles son las carencias? ¿Hay información que no se recoge?

El caso avanza a la etapa de enjuiciamiento. ¿Cómo es recogida esta información por la fiscalía? Si la fiscalía decide seguir adelante con un enjuiciamiento por delitos de odio, ¿cómo se registra esto? ¿Se puede incluir en datos estadísticos?

¿Qué sucede si la víctima decide no aportar pruebas? ¿Esta información es registrada por el ministerio fiscal o la policía?

Anote esta información en los documentos que le entreguen. Use todo el papel que necesite.

El caso va a un tribunal. ¿El tribunal puede registrar el caso como un caso de delito de odio? Si es así, ¿cómo lo hace?

¿Qué sucede si hay una absolución? ¿Se anota esta información en las estadísticas judiciales? ¿Y si hay una condena se anota? ¿Es posible registrar que se aplicó una ley de delitos de odio?

Anote esta información en los documentos que le entreguen. Use todo el papel que necesite.

La víctima es derivada a una ONG para recibir apoyo. ¿Cómo es anotada esta información por la ONG? ¿Qué otra información se anota? ¿Qué sucede si la víctima no está contenta con el trato que le da la policía? ¿Se registra esta información?

¿Qué más registran las ONG? ¿Están documentadas las respuestas policiales, de fiscales y judiciales? ¿Cómo se comparte esto con la policía y la fiscalía?

Anote esta información en los documentos que le entreguen. Use todo el papel que necesite.

Ahora imagine que, como responsable de políticas, necesita reunir estadísticas sobre cuántos delitos fueron registrados por la policía, cuántos enjuiciamientos y sentencias, etc. ¿Dónde obtendría esta información? Escriba esto en sus papeles.

Anote esta información en los documentos que le entreguen. Use todo el papel que necesite.

Después de haber anotado el sistema de registro desde cada perspectiva, piense en los vacíos que quedan. Por ejemplo, si estuviéramos viendo un ataque homofóbico, ¿se anotarían los mismos datos? ¿Qué sería diferente? Registre estas debilidades y preguntas.

Ahora vaya a la “pared adhesiva” y coloque sus papeles en “investigación”, “enjuiciamiento” y “sentencia”.

Pegue sus carencias y preguntas en la parte inferior de la pared.

### **Actividad tres: el “sistema” de registro y recopilación de datos de delitos de odio**

#### ***Razón fundamental***

El propósito de esta actividad es:

- Construir una imagen del “sistema” nacional de registro de delitos de odio y recopilación de datos
- Identificar las fortalezas y debilidades del sistema
- Priorizar de forma conjunta acciones de mejora

Es importante tener en cuenta que esta actividad debería llevarse a cabo junto con una actividad de investigación mucho más profunda que identifique el “sistema” nacional utilizando el marco de autoevaluación descrito en la Parte II. En general, el proceso requiere tiempo y recursos.

Los participantes completarán esta actividad en dos etapas. Primero, harán un mapa del sistema actual en la pared adhesiva, centrándose en sus propias relaciones. En segundo lugar, revisarán el mapa que se ha producido durante la fase de investigación e identificarán recomendaciones para mejorar (ver las secciones I y II más arriba).

### **Requisitos:**

- “Pared adhesiva”<sup>321</sup>
- Rotuladores negros
- Fichas de colores (al menos 30 tarjetas de varios colores brillantes)
- Tachuelas blancas
- Unos metros de cuerda o hilo amarillo, rojo y verde (el hilo es una buena opción porque es ligero y se adhiere más fácilmente a la pared)
- Copias impresas del gráfico del mapa de sistemas nacionales
- Copias impresas de la autoevaluación nacional preparada previamente.

### **Orientaciones:**

#### **Antes del taller**

Complete la autoevaluación del país con socios nacionales (ver metodología en la Parte I). Tome varias semanas para este proceso.

Idealmente, el borrador de la autoevaluación debería compartirse con los agentes clave antes del evento. Esto dará a esas personas la oportunidad de comprender el proceso y corregir cualquier error. Explique que la evaluación no es de dominio público y que los agentes clave tendrán la oportunidad de hacer comentarios durante el taller y por escrito después del taller.

Justo antes del taller, tome las tarjetas y escriba las siguientes palabras (por tarjeta) en inglés y en el idioma nacional:

- Víctima
- “AS” (significa ONGS que registran y controlan los delitos antisemitas)
- “AM” (significa ONGS que registran y controlan los delitos de odio contra los musulmanes)
- “AD” (significa ONGS que registran y controlan los delitos de odio por discapacidad)
- “AR” (significa ONGS que registran y controlan los delitos de odio contra los romaníes/gitanos)
- “Racista” (significa ONGS que registran y controlan los delitos racistas)
- “Anti-LGBTI” (significa ONGS que registran y monitorean el delito anti-LGBTI)
- Policía
- Ministerio fiscal
- Poder judicial
- Ministerio de Justicia
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Asuntos Exteriores (opcional)

321 Para más información, consultar <http://www.facilitationcenter.com/sticky-walls.html>

- Sociedad en general
- OIG (instituciones intergubernamentales, incluidas OSCE-ODIHR, FRA, ONU, ECRI)
- OI (organismo de igualdad)
- Otro (agregue el nombre de cualquier otro organismo que desempeñe un papel importante en el registro y seguimiento de delitos de odio a nivel nacional)

Apile las fichas en el orden anterior, con “víctima” en la parte superior de la pila.

Ahora tome el hilo o la cuerda y corte unas 15 piezas de cada color, de unos 50 centímetros de largo. Átelos no muy fuerte en racimos de 5 piezas. Esto le brinda suficiente material para tres grupos pequeños.

Revise cuidadosamente la lista de participantes y cree grupos basados en roles y perspectivas mixtas. Considere también si desea reunir ciertas personas en concreto, por ejemplo, donde podría existir la posibilidad de generar un acuerdo y progreso entre ellos.

Llegue al lugar con tiempo suficiente para colocar la pared adhesiva y organizar las mesas en grupos, si el servicio de interpretación lo permite.

#### **Durante el taller:**

1. Divida a los participantes en sus grupos asignados previamente.
2. Explique el propósito de la sesión. Queremos:
  - Crear una imagen del “sistema” nacional de registro de delitos de odio y recopilación de datos.
  - Identificar las fortalezas y debilidades del sistema.
  - Priorizar de forma conjunta acciones de mejora.
3. Explique que discutirá los mapas de sistemas en detalle durante la segunda parte del taller. En la primera parte, se centrará en el proceso de conexión con sus colegas y analizará con más detalle las conexiones y debilidades en sus relaciones sobre el registro de delitos de odio y la recopilación de datos.
4. Explique que comenzará dando prioridad a las organizaciones e instituciones clave que realizan esta función.
5. Comience a colocar las tarjetas en la pared adhesiva.
  - Comenzando con la tarjeta de “víctima”, explique que la víctima está y debe estar en el centro de los esfuerzos de registro de delitos de odio y recopilación de datos.
  - Siga con las tarjetas AS, AM, AR, Racista, anti-LGBT y AD explicando que representan a las ONGS que registran y controlan los delitos de odio y apoyan a las víctimas.
  - Luego coloque las tarjetas para la policía, las fiscalías y el poder judicial explicando que estas instituciones tienen la responsabilidad de registrar

información sobre investigaciones de delitos de odio, enjuiciamientos y sentencias.

- ⇒ Coloque las tarjetas para los ministerios del gobierno, explicando que tienen un papel en la recopilación y análisis de datos de agencias de justicia penal y otras fuentes.
- ⇒ Coloque la tarjeta del organismo de igualdad explicando que también juegan un papel en el seguimiento del delito de odio
- ⇒ Coloque la tarjeta IGO explicando que los ministerios del gobierno, las agencias y las ONGS a menudo envían información para fines de seguimiento del país y / o informes anuales, representantes nacionales asisten a reuniones internacionales y actividades de desarrollo de capacidades, etc.
- ⇒ Coloque la tarjeta de público general explicando que también es importante ver qué información sobre delitos de odio es fácilmente accesible en el dominio público.
- ⇒ Finalmente, o cuando lo considere apropiado, agregue cualquier otra organización o institución que considere relevante.

Ahora tiene el esqueleto del mapa de sistemas.

6. Explique a los participantes que ahora van a aprovechar sus propios conocimientos para agregarlos al mapa y evaluar la fuerza de las conexiones en todo el sistema.
7. Señale que el enfoque se centra en el registro de delitos de odio y la recopilación de datos, no en otros aspectos de las respuestas a los delitos de odio. Anímelos a usar su tiempo limitado para concentrarse en sus relaciones. Por ejemplo, si hay un agente de policía y una OSC registrando delitos de odio contra comunidades LGBT+, enfóquense en evaluar esa relación juntos. Del mismo modo, si hay un agente de policía y un fiscal en un grupo.
8. Pida a los participantes que discutan dos áreas específicas de conexión en parejas:
  - ⇒ ¿Comparten un marco técnico y político para el registro de delitos de odio y la recopilación de datos, para la protección y el apoyo a las víctimas? Por ejemplo, ¿existe un acuerdo nacional que establezca cómo se registran los delitos de odio y cómo se recopilan los datos y cómo se registra la información sobre el apoyo y la seguridad de las víctimas? ¿Existe un sistema electrónico para registrar esta información? ¿Existen pautas que establezcan el proceso paso a paso para hacerlo? Pídales que acuerden una puntuación de 0 a 3. 0 es débil y 3 es fuerte
  - ⇒ ¿Qué medidas se están tomando para registrar y compartir datos (respetando las leyes sobre protección de datos y confidencialidad de las víctimas)? ¿Qué medidas se toman para garantizar que las víctimas sean derivadas a servicios de apoyo y de información sobre su seguridad? Pídales que acuerden una puntuación de 0 a 3. 0 es débil y 3 es fuerte.
  - ⇒ Explique que le darán un color a su “relación”. Una puntuación general de 0 a 2 es rojo, 3 a 4 es ámbar, 5 a 6 es verde.

9. Dé a los grupos unos 60 minutos para discutir la actividad y comenzar a acordar “colores”. Donde haya desacuerdo, anime a los participantes a elegir un solo color. Cuando esto no sea posible, permita que los participantes pongan más de un color en el mapa. El propósito de esta actividad es fomentar el compromiso, la conexión y la discusión a través de los “límites”. No es necesario lograr la “última palabra” sobre la situación nacional. Recuerde, compartirá el mapa final de sistemas con pruebas detalladas durante la segunda parte del ejercicio.
10. Una vez que los participantes hayan terminado de colocar sus cuerdas de colores en la pared adhesiva, reúna a todo el grupo para reflexionar sobre el proceso y el resultado.

### **Conclusiones:**

11. Pida que hagan comentarios sobre el proceso. ¿Qué fue útil en esta la actividad? ¿Qué se podría mejorar?
12. Solicite resúmenes de las contribuciones de las personas. ¿En qué conexiones se fijaron? ¿Qué color le dieron a la conexión? ¿Por qué?

Ha terminado la primera etapa del ejercicio. Es posible que desee considerar hacer un descanso aquí.

13. Ahora comparta el mapa de sistemas detallado previamente preparado con el grupo. Aporte una breve descripción del mapa y de la auto evaluación. Explique que no hay tiempo para analizar todas las aportaciones en detalle, pero los agentes clave podrán proporcionar comentarios por escrito después del taller.
14. Permita que los participantes estudien el mapa y el marco de autoevaluación durante aproximadamente 30-40 minutos.
15. Ahora comience una discusión general. Pregunte a los participantes si les gustaría compartir algunas reflexiones generales sobre la evaluación.
16. Finalice la discusión general, recordando a los participantes que pueden aportar comentarios por escrito después del taller. Explique que en la parte final de la actividad, se pasará a identificar acciones para mejorar. Pregúntele al grupo, en base a este trabajo, ¿cuáles son las prioridades para la acción? ¿Qué se puede acordar aquí? Publique las ideas principales en el muro adhesivo.
17. Cierre la actividad con una reflexión final. Anime a los participantes a tomar fotos del mapa final.
18. Incorpore nuevos comentarios y resultados en el *Mapa nacional de sistemas*.

## **Anexo uno: matriz nacional de evaluación de datos sobre delitos de odio**

Esta matriz se basa en la guía de la ODIHR, que establece “diez pasos prácticos” para que los gobiernos y las autoridades públicas puedan evaluar su marco actual de registro de delitos de odio e identificar prioridades y acciones.

Para adaptarse a las necesidades de este proyecto, la matriz se enfoca en tres áreas adicionales: la participación de las ONGS en cada paso, una evaluación de los propios sistemas de seguimiento de las ONGS y una evaluación de las acciones para mejorar la denuncia de delitos de odio.

La matriz se completó junto con los socios nacionales para generar una visión general nacional del registro de delitos de odio y la cooperación de las autoridades públicas de las ONGS en cada país antes del primer taller. Esta visión general identificó áreas potenciales de enfoque para los talleres nacionales y, junto con los resultados de los talleres, formaron la base del marco final de auto-evaluación.

Área política	Descripción y evaluación	Papel de las ONGs
1: ¿Existe un marco legal sobre delitos de odio?	Describa las disposiciones legales existentes, incluyendo enlaces, y evalúe las carencias (tipos de delitos, características protegidas)	¿Cómo están implicadas las ONGs en el desarrollo y puesta en marcha de esa legislación?
2: ¿Existe una estructura de coordinación nacional que haga seguimiento de los datos de delitos de odio y que incorpore a las ONGs como representantes?	Enumere las instituciones involucradas y describa la agenda habitual de las reuniones, su frecuencia, el nivel de participación de los funcionarios, si se consideran casos específicos de delitos de odio, si hay estructuras locales y / o regionales; si las estructuras consideran patrones de delitos de odio o picos particulares en delitos de odio y las razones para esto.	<p>¿Las ONGs tienen un papel claro en la preparación de la agenda/ están todos los grupos afectados representados en las reuniones?</p> <p>¿Las ONGs están implicadas en debates sobre casos individuales?</p> <p>¿Los datos se comparten con las ONGs?</p> <p>Si hay grupos locales o regionales, ¿se discute con las ONGs información sobre los patrones de delitos de odio locales / grupos afectados. ¿Es constructivo este diálogo, en una escala de 1 a 10? ¿Cuáles son los problemas?</p>
3: ¿Existe una definición compartida de seguimiento del 'delito de odio' con la policía, la fiscalía, y los tribunales?	<p>Escriba qué instituciones comparten esta definición y las categorías específicas de información que se incluyen.</p> <p>Incluya las motivaciones de sesgo y los tipos de delitos que se incluyen en las definiciones y los que están excluidos.</p> <p>Explique si esta definición está vigente en todo el país o solo en algunas áreas / jurisdicciones.</p>	<p>¿Se comparten los datos con las ONGs?</p> <p>¿Hay cooperación en casos específicos?</p> <p>¿Los informes de las ONGs se refieren o siguen las mismas definiciones nacionales de delitos de odio?</p>

<p>4: ¿Existe un sistema establecido para registrar datos que incluya los campos relevantes (motivaciones de sesgo y tipos de delitos) en formularios de registro / sistemas electrónicos?</p> <p>¿Está claro de quién es el trabajo de registrar y verificar incidentes como los delitos de odio?</p> <p>¿Se recopilan datos a través de la policía, la fiscalía y los tribunales y otras agencias? ¿Son comparables?</p> <p>¿Existen orientaciones para todo el personal sobre cómo identificar y registrar los delitos e incidentes de odio?</p>	<p>Describe el Sistema actual de registro y sus carencias.</p>	<p>¿Han participado las ONGs en el desarrollo de alguna orientación relevante?</p> <p>Como se indicó anteriormente, ¿existen acuerdos para compartir datos?</p> <p>¿Qué datos de las ONGs están disponibles? ¿Cómo coincide con los datos “oficiales”?</p> <p>¿Cuáles son las carencias?</p>
<p>4a. ¿Qué métodos de registro de delitos de odio utilizan las ONGs?</p>	<p>Enumere las ONG que realizan el seguimiento de delitos de odio y describa brevemente sus métodos y los tipos de delitos de odio que supervisan. Evaluar sus fortalezas y debilidades (ver <a href="http://www.facingfactsonline.eu">www.facingfactsonline.eu</a>)</p>	
<p>5. ¿Existe un programa de formación para la policía, fiscales, y otras personas que se espera que usen el Sistema de recogida?</p>	<p>(consulte la información en el Informe de formación que se está compilando actualmente)</p>	<p>¿Las ONGs están implicadas en el diseño y en impartir esta formación?</p>
<p>5.a ¿Qué formación de las ONG aporta sus profesores, incluyendo personal y voluntarios?</p>	<p>Describe la formación que las ONGs imparten para hacer su trabajo de seguimiento.</p>	

<p>6. ¿Se recopilan y registran los datos?</p> <p>¿Qué enfoque se toma? ¿Se adopta el enfoque más amplio posible para registrar los crímenes de odio? Por ejemplo, ¿se tiene en cuenta la percepción de la víctima?</p> <p>¿La información que se recopila es detallada?</p>	<p>Describa el proceso paso a paso que se lleva a cabo cuando un oficial de policía considera si un incidente debe registrarse como un delito de odio.</p> <p>Describa el proceso paso a paso que toma el fiscal al registrar su decisión, y si sigue las disposiciones nacionales sobre delitos de odio.</p> <p>Describa el proceso paso a paso que toman los tribunales al registrar sentencias que se basan en las disposiciones nacionales sobre delitos de odio.</p>	<p>Si una ONG está involucrada en el apoyo a una víctima y está en contacto con las autoridades, ¿existe un proceso para incluir su punto de vista / percepción sobre si un incidente fue un delito de odio y por qué se tiene en cuenta?</p> <p>¿Los responsables de la hacer políticas tienen en cuenta los datos / pruebas de las ONGs sobre el seguimiento de los tribunales y las respuestas de la policía / fiscalía?</p>
<p>7. ¿Existen encuestas de delitos en el hogar o encuestas de victimización que preguntan a la población en general acerca de sus experiencias con el delito y si lo denuncian o no? ¿Incluye preguntas sobre la victimización por delitos de odio?</p> <p>Si estas encuestas no existen, ¿cómo se mide la delincuencia no denunciada?</p> <p>¿Se ha financiado o encargado alguna investigación a pequeña escala? ¿Cuáles fueron los resultados?</p>	<p>Describa encuestas actuales que se hayan hecho para conocer y medir la infradenuncia de delitos de odio.</p>	<p>¿Han participado las ONGs en el diseño de encuestas de victimización?</p> <p>¿Se ha encargado a las ONGs realizar encuestas a pequeña escala con los grupos afectados?</p>
<p>8. ¿Se revisan y analizan regularmente los datos de delitos de odio para comprender mejor los delitos de odio y mejorar las respuestas a ellos?</p> <p>Esto podría ser a nivel local / de inteligencia y / o nacional.</p>	<p>Describa cualquier proceso que haya para revisar los datos existentes y utilizar los datos para mejorar las respuestas a los delitos de odio.</p>	<p>¿Se tienen en cuenta las opiniones de las ONGs en el análisis y la evaluación de los datos de delitos de odio?</p>
<p>8a ¿Los datos de las ONGs se revisan y se analizan regularmente para entender mejor su servicio y la calidad de sus datos?</p>	<p>Describa los procesos que se han establecido para revisar los datos existentes y utilizar los datos para mejorar la respuesta a los delitos de odio.</p>	

<p>9. ¿Se publican los datos sobre delitos de odio y los esfuerzos del gobierno para abordarlos?</p> <p>¿La información también se publicita?</p> <p>¿Se publican todos los datos, incluidos los de la policía, el enjuiciamiento y la encuesta sobre delitos?</p>	<p>Anote enlaces a los informes publicados.</p> <p>Explique cualquier actividad emprendida para sensibilizar en relación con la publicación de informes.</p>	<p>¿Se incluyen los datos de las ONGs?</p> <p>¿Se implica a las ONGs en las actividades de sensibilización?</p>
<p>10. ¿El género y temas más amplios de interseccionalidad se tienen en cuenta?</p> <p>¿Cómo?</p>	<p>Las personas pueden ser atacadas en base a más de una identidad, y pueden tener necesidades basadas en identidades interesantes (por ejemplo, religión y género). Explique cómo se tiene esto en cuenta en la orientación, formación y registro de delitos de odio.</p>	
<p>11. NUEVO: ¿se hacen esfuerzos a nivel nacional para mejorar el registro de delitos de odio y el discurso de odio?</p>	<p>Describa cualquier esfuerzo como actividades de sensibilización, campañas en redes sociales, actividades de participación comunitaria, etc.</p>	<p>¿Para hacer esto se trabaja con la Sociedad civil?</p>

## Anexo dos: guía de entrevista para el agente de cambio

Se alentará a los entrevistados (de las ONGS y las autoridades públicas) a contar la historia de su trabajo sobre delitos de odio, describiendo su participación en un “itinerario” para mejorar la comprensión y las respuestas. Se les animará a describir “momentos cruciales” que hicieron avanzar la agenda y, en algunos casos, retroceder.

Las entrevistas se filmarán, sin embargo, si un entrevistado no desea que se filme la totalidad o parte de la entrevista, se adaptarán a él/ella. Todas las citas serán validadas antes de su publicación.

Ciertos temas serán analizados específicamente:

- Pregunta sobre su papel actual y su cometido.
- ¿Puede contarme dos o tres de sus experiencias más significativas, en términos de impacto positivo y / o negativo, de trabajar para combatir el delito de odio con las ONGS y las autoridades públicas?
- ¿Cuáles son los retos para garantizar una participación y cooperación efectiva e igualitaria entre las ONGS y las autoridades públicas en materia de delitos de odio?
- ¿Qué ocurre en su contexto social, político y cultural nacional y cómo ayudan u obstaculizan las acciones para mejorar el registro de delitos de odio?
- ¿Con qué tipo de modelo trabajan los creadores de cambios exitosos en diferentes entornos institucionales? ¿Competencias? ¿Técnicas? ¿Diplomacia?
- ¿Cuáles son las similitudes y diferencias entre los modelos de registro utilizados por el Estado y los utilizados por las ONGS? ¿Cuáles son las razones de estas diferencias? ¿Cuáles son las consecuencias?
- Comparta su experiencia de los aspectos prácticos, positivos y negativos, de identificar e involucrar a las ONGS “apropiadas” en:
  - ⇨ Seguimiento de delitos de odio.
  - ⇨ Intercambio de datos.
  - ⇨ Ser miembros de grupos estratégicos nacionales e intergubernamentales sobre delitos de odio.
  - ⇨ Aportaciones a la policía, al fiscal, a las pautas de registro de delitos de odio.
  - ⇨ Elaboración e impartición de formación.
- ¿Existen diferencias entre las ONGS que trabajan con diferentes grupos objetivo? ¿Qué significa esto para su compromiso?

- ¿Cómo cree que las expectativas de las diferentes ONG que trabajan en esa área se pueden cumplir y gestionar mejor?
- ¿Qué mejoras adicionales le gustaría ver en las respuestas al delito de odio?
- ¿Cómo se puede “traducir” el “delito de odio” en varios contextos? ¿Hay una comprensión del fenómeno y el concepto a nivel nacional? ¿Entre las autoridades públicas? ¿Entre las ONGS? ¿Por el público general?
- ¿Cuál ha sido la naturaleza del cambio a lo largo del tiempo? ¿Qué ha causado o contribuido a este cambio?
- ¿Puedes describir un “incidente que provoca cambios”? ¿Cuál fue la diferencia que lo causó?
- ¿Podría describirse el cambio en su contexto como “micro”, como gotas de agua que caen sobre una roca, que producen un cambio lento que apoya las cosas adecuadas para responder a un incidente en particular?
- Piense en una iniciativa de acción para mejorar los datos / respuestas al delito de odio. ¿Qué funcionó ?, ¿cuáles son los retos ?, ¿qué le gustaría ver que cambia?

## **Anexo 3: Estándares internacionales relacionados con la denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio**

Este documento enumera los “estándares” en los que se basan los marcos nacionales de autoevaluación del proyecto. Los estándares incluyen instrumentos legalmente vinculantes, compromisos políticamente vinculantes y simples recomendaciones de directrices relevantes. El propósito es proporcionar un “punto de partida” que reúna una serie de leyes, compromisos de políticas, buenas prácticas y otros documentos para formar la base del primer marco inclusivo y centrado en las víctimas sobre la denuncia de delitos de odio y la recopilación de datos que integra una perspectiva de la sociedad civil. Los informes de los países y los talleres interactivos evaluaron el marco, y el informe principal identifica áreas de desarrollo que podrían integrar y fortalecer mejor el marco normativo internacional actual sobre denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio.

En resumen, los “estándares” incluidos en este documento son:

- Estándares legalmente vinculantes, como sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Convención sobre la eliminación de la discriminación racial y la legislación europea, incluida la Directiva sobre víctimas y la Decisión marco sobre el racismo y la xenofobia.
- Compromisos ministeriales de la OSCE.
- Documentos de orientación y principios desarrollados bajo los auspicios del Grupo de alto nivel sobre racismo y xenofobia.
- Recomendaciones de Política General de ECRI.
- Opiniones de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE.
- Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros.
- Directrices operativas desarrolladas por organizaciones intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

## ***Lista de estándares***

**Estándar 1:** Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinaron que la policía tiene el deber de “desvelar” el motivo de sesgo prejuicioso en los delitos de odio<sup>322</sup>. Un paso clave en el proceso de “desvelamiento” es el registro correcto de delitos e incidentes de odio.

**Estándar 2:** ECRI RPG 11 (2007), párrafo 68 “Para obtener una visión general de la situación en cuanto a la aparición de manifestaciones de racismo en la sociedad que sea lo más precisa posible y hacer seguimiento de la respuesta de las autoridades de justicia penal a tales manifestaciones, es necesario desarrollar un sistema fiable para el registro y seguimiento de incidentes racistas”<sup>323</sup>.

**Estándar 3:** Principios de Orientación Clave para el Registro de Delitos de Odio, el Subgrupo sobre metodologías para registrar y recopilar datos sobre delitos de odio del Grupo de alto nivel sobre racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia, “Los procedimientos operativos estándar de la policía deben proporcionar herramientas a los oficiales de policía para señalar la posible motivación del sesgo y exigir que se utilicen; los policías deben poder utilizar indicadores de sesgo para identificar la motivación del sesgo; los policías deben poder señalar los incidentes como posibles delitos de odio y registrar cualquier información relacionada con el sesgo que pueda ser útil para respaldar una investigación posterior”<sup>324</sup>.

**Estándar 4:** Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/913 / JAI del Consejo sobre la lucha contra ciertas formas y expresiones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal, 27 de enero de 2014, “La existencia de datos fiables, comparables y reunidos sistemáticamente puede contribuir a una aplicación más eficaz de la Decisión marco. Los incidentes notificados de discursos del odio y de delitos motivados por el odio deben registrarse siempre y recogerse en expedientes con el fin de evaluar el nivel de procesamientos y sentencias”<sup>325</sup>.

**Estándar 5:** Directiva sobre derechos de las víctimas, artículo 22 (1), “Evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de protección: Los Estados miembros velarán por que las víctimas reciban una evaluación puntual e individual, con arreglo a los procedimientos nacionales, para determinar las necesidades especiales de protección y si, y en qué medida, podrían beneficiarse de medidas especiales en el curso del proceso penal, según se establece en los artículos 23 y 24, por el hecho de que sean particularmente vulnerables a la victimización secundaria o reiterada, a la intimidación o a las

322 Sobre la motivación racista ver TEDH, Šečić v. Croatia, No. 40116/02 (31 mayo 2007); sobre la motivación anti-religiosa ver TEDH (Milanovic v. Serbia, 2010, 14 de diciembre); sobre la motivación homofóbica ver TEDH Identoba y otros v. Georgia (12 de mayo de 2015).

323 European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2007)

324 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b, junio) p. 19.

325 European Commission (2014) p. 9.

represalias... (3) En el contexto de la evaluación individual, se prestará especial atención a las víctimas... que hayan sufrido un delito motivado por prejuicios o por motivos de discriminación, relacionado en particular con sus características personales... A este respecto, serán objeto de debida consideración las víctimas de... delitos por motivos de odio”<sup>326</sup>. Para identificar y satisfacer las necesidades de las víctimas, es importante crear un sistema que pueda registrar estas necesidades.

**Estándar 6:** Decisión del Consejo de Ministros de la OSCE N ° 9/09, los Estados participantes de la OSCE se han comprometido, “[a] recopilar, mantener y hacer públicos datos y estadísticas fiables con suficiente detalle sobre delitos de odio y manifestaciones violentas de intolerancia, incluyendo el número de casos denunciados a la policía, el número de casos procesados y las penas impuestas”<sup>327</sup>.

**Estándar 7:** ECRI RPG N° 1 (1996), “Garantizar que se recopilen y publiquen datos y estadísticas precisas sobre el número de delitos racistas y xenófobos que se denuncian a la policía, sobre el número de casos que se procesan, sobre los motivos de no enjuiciarlos y sobre el resultado de los casos procesados”<sup>328</sup>.

**Estándar 8:** “Herramientas de Recogida de Datos y Monitorización de Delitos de Odio (Guía Práctica)”, recomendación 18, “Crear grupos de trabajo gubernamentales para mejorar la recogida de datos, fomentar que se comparta la información y desarrollar una estrategia nacional más coordinada que permita abordar la lucha contra los delitos de odio. Estos grupos deberían incluir todas las agencias o departamentos gubernamentales que tratan algún aspecto de los delitos de odio, así como representantes de la sociedad civil”<sup>329</sup>.

**Estándar 9:** El protocolo de Grecia sobre cooperación interinstitucional desarrollado como parte del proyecto ‘Construir una respuesta integral de justicia penal al delito de odio’, financiado por la OSCE-ODIHR, incluye obligaciones para las autoridades públicas y las ONG de registrar y compartir información sobre delitos de odio<sup>330</sup>.

**Estándar 10:** Directiva sobre víctimas, artículo 1 Objetivos (1) “La finalidad de la presente Directiva es garantizar que las víctimas de delitos reciban información, apoyo y protección adecuados y que puedan participar en procesos penales. Los Estados miembros velarán para que se reconozca a las víctimas su condición como tales y para que sean tratadas de manera respetuosa y sensible, individualizada, profesional y no discriminatoria, en todos sus contactos con servicios de apoyo a las víctimas o de justicia reparadora, o con cualquier autoridad competente que actúe en el contexto de un procedimiento penal. Los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria,

326 European Parliament and The Council of the European Union (2012, 25 de octubre), p. 71.

327 OSCE Ministerial Council Decision n° 9/09, p. 2.

328 European Commission against racism and Intolerance (ECRI), p. 5.

329 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2018, 6 de junio). (En castellano: [http://www.miramiss.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento\\_0085.htm](http://www.miramiss.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0085.htm))

330 Agreement on inter-agency co-operation on addressing racist crimes in Greece (2018, 6 de junio).

también en relación con su estatuto de residencia.”<sup>331</sup> Para identificar y satisfacer las necesidades de información, apoyo y protección de las víctimas, es importante crear un sistema que pueda registrar estas necesidades.

**Estándar 11:** Directiva sobre víctimas, artículo 6. Derecho a recibir información sobre su causa “Los Estados miembros garantizarán que se notifique a las víctimas sin retrasos innecesarios su derecho a recibir ... información sobre el proceso penal iniciado a raíz de la denuncia de una infracción penal de la que hayan sido víctimas, y que, si lo solicitan, reciban dicha información”<sup>332</sup>. Esta información incluye detalles sobre el progreso y el resultado del proceso penal, incluida la decisión de finalizar una investigación o de no enjuiciar a un delincuente, el resultado judicial, los cargos, la ubicación, etc. y cuando un delincuente ha sido liberado o si ha escapado junto con la naturaleza de las medidas de protección resultantes. Este Estándar requiere un punto de conexión y un sistema para el intercambio de información entre la víctima y los responsables de los aspectos del proceso de justicia penal.

**Estándar 12:** Directiva sobre víctimas, artículo 3, Derecho a entender y a ser entendido, “Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para ayudar a las víctimas para que entiendan y puedan ser entendidas desde el primer momento y durante toda actuación necesaria frente a cualquier autoridad competente en el contexto de los procesos penales, incluyéndose el caso de que dichas autoridades les faciliten información”<sup>333</sup>. Esto incluye el derecho a la información accesible y el derecho a ser acompañado por una persona de su elección para ayudar a acceder a este derecho. Este Estándar requiere que las autoridades competentes identifiquen, registren y actúen para identificar, registrar y actuar sobre la información sobre las necesidades de comunicación.

**Estándar 13:** Directiva sobre víctimas, artículo 4: Derecho a recibir información desde el primer contacto con una autoridad competente, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que se ofrezca a las víctimas la información necesaria “sin retrasos innecesarios, desde su primer contacto con la autoridad competente, a fin de que puedan acceder al ejercicio de los derechos establecidos en la presente Directiva”, incluyendo el tipo de apoyo disponible, protección, asesoramiento legal, compensación y otra información que les permita acceder a sus derechos<sup>334</sup>. Esta obligación requiere que las autoridades competentes implementen un sistema de comunicación e intercambio de información con las víctimas.

**Estándar 14:** Directiva sobre víctimas, artículo 7: derecho a interpretación y traducción<sup>335</sup>.

331 European Parliament and the Council of the European Union (2012, 25 de octubre), p. 65.

332 Ibid, p. 67.

333 Ibid, p. 66.

334 Ibid, p. 66.

335 Ibid, p. 67.

**Estándar 15:** Los Estados participantes de la OSCE se han comprometido, “[a] investigar rápidamente los delitos de odio y garantizar que se reconozcan los motivos de los condenados por delitos de odio”<sup>336</sup>.

**Estándar 16:** Directiva sobre víctimas, artículo 8: Derecho de acceso a los servicios de apoyo a las víctimas. “Los Estados miembros garantizarán que las víctimas, de acuerdo con sus necesidades, tengan acceso gratuito y confidencial a servicios de apoyo a las víctimas que actúen en interés de las víctimas antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal”<sup>337</sup>. Esto incluye facilitar la derivación a servicios de apoyo especializados, sin cargo, independientemente de si una víctima presenta o no una queja en relación con un delito. Cumplir con esta obligación requiere que exista un sistema para conectarse con las víctimas, evaluar, registrar y actuar de acuerdo con sus necesidades.

**Estándar 17:** los Estados participantes de la OSCE se han comprometido a “tomar las medidas apropiadas para alentar a las víctimas a denunciar delitos de odio”<sup>338</sup> (Decisión de Compromiso Ministerial de la OSCE N° 9/09); “[Tomar] las medidas apropiadas para alentar a las víctimas a denunciar delitos de odio, reconociendo que la falta de informes sobre delitos de odio impide que los Estados diseñen políticas eficientes. A este respecto, analizar, como medidas complementarias, los métodos para facilitar la contribución de la sociedad civil a la lucha contra los delitos de odio”<sup>339</sup>.

**Estándar 18:** Directiva sobre víctimas, artículo 10: Derecho a ser escuchado. Esta obligación se relaciona con el derecho de las víctimas a ser escuchadas por el tribunal<sup>340</sup>.

**Estándar 19:** Directiva sobre víctimas, artículo 11: “Derechos en caso de que se adopte una decisión de no continuar el procesamiento. Los Estados miembros garantizarán a las víctimas, de acuerdo con su estatuto en el sistema judicial penal pertinente, el derecho a una revisión de una decisión de no continuar con el procesamiento”<sup>341</sup>. Esta norma establece una obligación para la autoridad pertinente de contactar y comunicarse con las víctimas.

**Estándar 20:** ECRI RPG n° 4 (1998), “Recomienda a los gobiernos de los Estados miembros que tomen medidas para garantizar que se realicen encuestas nacionales sobre la experiencia y la percepción del racismo y la discriminación desde el punto de vista de las posibles víctimas”<sup>342</sup>.

336 OSCE Ministerial Council (2009), p. 2.

337 European Parliament and The Council of the European Union (2012, 25 de octubre) p. 68.

338 OSCE Ministerial Council (2009), p. 2.

339 Ibid.

340 European Parliament and The Council of the European Union (2012, 25 de octubre) p. 69.

341 Ibid.

342 European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (1998).

**Estándar 21:** “Herramientas de Recogida de Datos y Monitorización de Delitos de Odio (Guía Práctica)”, Recomendación 20: “Diseñar y desarrollar encuestas sobre victimización que incluyan las mismas motivaciones y tipos de delitos que las estadísticas oficiales, para poder comparar datos de manera simple y elocuente y evaluar la reticencia a denunciar y las razones de ello”<sup>343</sup>.

**Estándar 22:** Práctica de registro de delitos y recopilación de datos en la UE, FRA Opinión 3, “Para obtener una mejor comprensión de la victimización por delitos de odio en sus Estados, las autoridades nacionales deben diseñar y llevar a cabo encuestas de victimización por delitos que incluyan preguntas específicas sobre delitos de odio. Los resultados de estas encuestas deberían incluirse en los informes de delitos de odio de los Estados miembros que presentan los incidentes de delitos de odio registrados por la policía”<sup>344</sup>.

**Estándar 23:** “Herramientas de Recogida de Datos y Monitorización de Delitos de Odio (Guía Práctica)”, OSCE-ODIHR (2014), Recomendación 24: “Publicar los datos oficiales de delitos de odio junto con los datos de las encuestas de victimización para permitir la comparación entre delitos de odio denunciados y no denunciados.”<sup>345</sup>

**Estándar 24:** Formación sobre delitos de odio para las autoridades policiales y de justicia penal, 10 principios rectores clave, Grupo de alto nivel para combatir el racismo y la xenofobia y otras formas de intolerancia, ‘Principio dos, Identificación de objetivos y creación de sinergias, desarrollo de un modelo de cooperación estructurada con sociedad civil’<sup>346</sup>

**Estándar 25:** Prácticas de registro de delitos de odio y recopilación de datos en la UE, Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (2018), FRA Opinión 4, “Los Estados miembros de la UE deberían establecer marcos de cooperación sistemática entre las agencias de policía y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) relevantes. Esto puede hacerse en el área de intercambio de datos e información; mediante una consulta inicial de las OSC relevantes, basándose en su experiencia; cooperar en el desarrollo de instrucciones, orientación o formación sobre el registro de delitos de odio, incluido el intercambio de experiencias para desarrollar, refinar y revisar indicadores de sesgo; e involucrando a las OSC en grupos de trabajo sobre cómo mejorar el registro de los delitos de odio”<sup>347</sup>.

**Estándar 26:** En el caso de *Identoba vs. Georgia*, el TEDH dictaminó que “la policía georgiana debería haber sido consciente de la amenaza específica que enfrentan las comunidades LGBT + en base a los resultados del seguimiento de las OSC, incluidos ILGA y las OSC locales, que evidenciaron actitudes negativas en parte

343 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2014a, 29 de septiembre).

344 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b) p. 12.

345 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2014a, 29 de septiembre).

346 EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance (2017, noviembre).

347 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b) p. 12.

de la sociedad georgiana hacia las minorías sexuales”<sup>348</sup>. El tribunal citó pruebas específicas de violencia grave contra personas LGBT + recogidas por ILGA y por OSC locales, y argumentó que, basándose en esta evidencia, la policía georgiana debería haber tomado medidas más efectivas para evitar ataques contra personas que participan en una marcha que señala el Día Internacional contra la Homofobia en 2012. Esto proporciona una razón importante para la conexión sistemática entre la aplicación de la ley y el seguimiento de las OSC en el registro de delitos de odio: dicha cooperación puede informar eficazmente a la policía sobre los riesgos a los que se enfrentan las comunidades minoritarias para que se puedan tomar medidas preventivas”<sup>349</sup>.

**Estándar 27:** Decisión MC 4/13 de la OSCE, norma específica relativa a los gitanos y los sinti: “las agencias y personal de la policía deben identificar, recopilar datos, investigar y enjuiciar delitos de odio contra gitanos y sinti”<sup>350</sup>.

**Estándar 28:** Anexo a la Decisión MC 12/04 de la OSCE, norma específica relativa a los delitos de odio antisemitas y los delitos de odio racistas y xenófobos: “[Para] recopilar y mantener información y estadísticas fiables sobre delitos antisemitas / delitos de odio motivados por el racismo, xenofobia y discriminación e intolerancia relacionadas”<sup>351</sup>.

**Estándar 29:** las OSC que reciben denuncias de las víctimas sobre delitos de odio e incidentes de odio deben recibir formación efectiva para identificar y registrar delitos de odio y para dar apoyo directamente o remitir a las víctimas a los servicios de apoyo pertinentes<sup>352</sup>.

**Estándar 30:** OSCE MC Decisión No. 13/06, OSCE-ODIHR tiene la tarea de “continuar sirviendo como un punto de recolección de información y estadísticas sobre delitos de odio y legislación relevante proporcionada por los Estados participantes y hacer que esta información esté disponible públicamente a través de su Sistema de Información sobre Tolerancia y No Discriminación y su informe sobre Retos y Respuestas a incidentes motivados por el odio en la región de la OSCE”<sup>353</sup>.

**Estándar 31:** Facing Facts! Hate Crime Monitoring Guidelines, Capítulo 2., los sistemas de registro de delitos de odio e incidentes de odio deben basarse en categorías claras de delitos que sean comparables con los sistemas de registro policial. Los métodos de registro deben incluir evidencia de indicadores de sesgo, incluida la percepción de la víctima o cualquier otra persona. Las plataformas de denuncia deben ser conocidas y accesibles para las comunidades objeto de odio<sup>354</sup>.

348 TEDH (2015, 12 de mayo), párrafo 80.

349 Véase también European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b diciembre).

350 OSCE Ministerial Council Decision n° 4/13 (2013, 6 de diciembre).

351 OSCE Ministerial Council Decision n° 12/04 (2004, 7 de diciembre).

352 CEJI (2012) capítulo 3.

353 OSCE Ministerial Council Decision n° 9/09 (2009) p. 3.

354 CEJI (2012), capítulo 2.

**Estándar 32:** Decisión MC 9/09 de la OSCE, los Estados miembros de la OSCE se han comprometido a “aportar periódicamente a la ODIHR información fiable y estadísticas sobre delitos de odio”<sup>355</sup>.

**Estándar 33:** Decisión MC 9/09, los Estados miembros de la OSCE han acordado “nombrar... un punto de contacto nacional sobre delitos de odio para aportar periódicamente a la ODIHR información y estadísticas fiables sobre delitos de odio”<sup>356</sup>.

**Estándar 34:** Directiva sobre víctimas, párrafo 64: “Una recopilación de datos estadísticos sistemática y adecuada constituye un componente esencial de la formulación efectiva de políticas en el ámbito de los derechos establecidos en la presente Directiva. Con el fin de facilitar la evaluación de la aplicación de la presente Directiva, los Estados miembros deben comunicar a la Comisión los datos estadísticos pertinentes en relación con la aplicación de los procedimientos nacionales para las víctimas de delitos, que incluya, como mínimo, el número y tipo de los delitos denunciados y, en la medida en que se disponga de dichos datos, el número, edad y sexo de las víctimas. Entre los datos estadísticos correspondientes se podrán incluir datos registrados por las autoridades judiciales y los cuerpos policiales, y, en la medida de lo posible, los datos administrativos compilados por los servicios sanitarios y sociales, las organizaciones públicas y no gubernamentales de apoyo a las víctimas o los servicios de justicia reparadora, y los de otras organizaciones que trabajan con víctimas de delitos. Entre los datos judiciales se puede incluir información sobre delitos denunciados, número de casos investigados y personas procesadas o con sentencia condenatoria dictada. Los datos administrativos basados en la actuación de servicios pueden incluir, en la medida de lo posible, datos sobre la manera en que las víctimas utilizan los servicios facilitados por organismos públicos y las organizaciones públicas y privadas de apoyo, así como el número de derivaciones de víctimas por parte de la policía a los servicios de apoyo, el número de víctimas que solicitan apoyo y que reciben o no reciben apoyo o justicia reparadora.”<sup>357</sup>

**Estándar 35:** CERD, los Estados deben informar periódicamente al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre sus progresos en la implementación de iCERD. Esto puede incluir datos e información sobre delitos de odio<sup>358</sup>.

**Estándar 36:** El Examen Periódico Universal, bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, permite a los Estados proporcionar información sobre las acciones que han tomado para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos, incluido el abordaje y la lucha contra la violencia racista. Los Estados son responsables de implementar las recomendaciones del EPU<sup>359</sup>.

355 OSCE Ministerial Council Decision n° 9/09 (2009) p. 3.

356 OSCE Ministerial Council Decision n° 9/09 (2009) p. 3.

357 European Parliament and The Council of the European Union (2012, 25 de octubre) p. 64.

358 Office of the High Commissioner (OHCHR) (2019).

359 United Nations Human Rights Council (2019c).

**Estándar 37:** OSCE MC Decisión No. 13/06, OSCE-ODIHR tiene la tarea de “continuar su estrecha cooperación con otras agencias intergubernamentales relevantes y la sociedad civil que trabajan en el campo de la promoción del respeto mutuo y la comprensión y la lucha contra la intolerancia y discriminación, incluyendo la recopilación de datos sobre delitos de odio”<sup>360</sup>.

**Estándar 38:** Directiva sobre víctimas, artículo 9: Apoyo de los servicios de apoyo a las víctimas. La Directiva obliga a los “Servicios de apoyo a las víctimas, a que se refiere el artículo 8 (1)”, a “facilitar como mínimo: información, asesoramiento y apoyo adecuados en relación con los derechos de las víctimas... información sobre cualquier servicio pertinente de apoyo especializado o derivación directa al mismo”. Estas obligaciones requieren OSC cualificadas que tengan un sistema para comunicarse con las víctimas y evaluar y abordar sus necesidades de apoyo y protección<sup>361</sup>.

**Estándar 39:** Facing Facts! Guidelines for Monitoring Hate Crimes and Hate Incidents, Capítulo tres, “Los datos de delitos de odio recopilados por las OSC deben publicarse regularmente y dirigirse a los grupos objetivo relevantes, incluidos los responsables políticos, las comunidades afectadas y el público en general.” <sup>362</sup>

**Estándar 40:** Facing Facts! Guidelines for Monitoring Hate Crimes and Hate Incidents, Capítulo siete, Los datos de delitos de odio recopilados por las OSC deben usarse para abogar por mejoras en la visión nacional y las respuestas a los delitos de odio, incluso a través de la formación de la policía / la fiscalía y / o influir en los responsables políticos<sup>363</sup>.

**Estándar 41:** Directiva sobre víctimas, párrafo 62, “Los Estados miembros deben animar a las organizaciones de la sociedad civil a colaborar estrechamente con ellas, incluidas las organizaciones no gubernamentales reconocidas y que trabajen activamente con víctimas de delitos, especialmente en iniciativas de desarrollo de políticas, campañas de información y concienciación, programas de investigación y educación, y en acciones de formación, así como en el seguimiento y evaluación del impacto de las medidas de apoyo y protección de las víctimas de delitos<sup>364</sup>. “Trabajar en estrecha colaboración” implica establecer estructuras de cooperación, reuniones periódicas y trabajo conjunto, incluido el intercambio de datos con el objetivo de hacer seguimiento del éxito de la implementación de la política.

360 OSCE Ministerial Council Decision n° 13/06 (2006) p. 4.

361 European Parliament and The Council of the European Union (2012, 25 de octubre) p. 68-69.

362 CEJI (2012) capítulo 4.

363 Ibid, capítulo 7.

364 European Parliament and The Council of the European Union (2012, 25 de octubre) p. 64.

**Estándar 42:** Directiva de víctimas, párrafo 63, “Los profesionales con probabilidad de recibir denuncias de víctimas en relación con delitos penales estén formados adecuadamente para facilitar las denuncias y se deben tomar medidas para posibilitar las denuncias de terceros, incluidas las de organizaciones de la sociedad civil. Deberá ser posible hacer uso de las tecnologías de la comunicación, como el correo electrónico, las grabaciones de vídeo o los formularios electrónicos en red para presentar denuncias”<sup>365</sup>.

**Estándar 43:** Recomendación CM / Rec (2010/5) sobre medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género; el Comité de ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa recomienda que los Estados miembros garanticen:

- La investigación efectiva y rápida del delito de odio, “donde haya una sospecha razonable de que la orientación sexual o la identidad sexual de la víctima ha constituido un motivo para el autor”
- Que el tribunal puede tener en cuenta estos delitos, “como circunstancia agravante”
- Que tomen medidas para alentar la presentación de denuncias y que quienes denuncian tengan “asistencia y apoyo adecuados”
- Que se recopilen y analicen datos relevantes... sobre “delitos de odio” e incidentes relacionados con la orientación sexual o la identidad de género.

## ***Información básica sobre las relaciones de las OIG en los sistemas nacionales.***

### **Plataformas de OIG existentes para la conexión con las autoridades nacionales y las OSC sobre denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio.**

Estas plataformas son espacios de conexión y permiten a las autoridades nacionales contribuir al desarrollo de normas, estándares, directrices y actividades internacionales relacionadas con la denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio.

Existe un marco informal de reuniones de Puntos Nacionales de Contacto<sup>366</sup>. Las OSC también suelen ser invitadas a asistir a sesiones específicas.

Las reuniones del Grupo de alto nivel sobre racismo y xenofobia, establecido en 2016, permiten a los Estados miembros de la UE contribuir a la política europea de delitos de odio y han llevado al desarrollo de varios documentos de principios, incluido el registro policial de delitos de odio, citados en este documento. El Grupo

<sup>365</sup> Ibid.

<sup>366</sup> Véase por ejemplo, OSCE/ODIHR Tolerance and Non-Discrimination (2018, 16 de noviembre).

de alto nivel sobre racismo y xenofobia y otras formas de intolerancia incluye la membresía permanente de las OSC de la red a nivel de la UE y la asistencia ad-hoc de las OSC nacionales. Como se explica en su página de inicio, “El Grupo de alto nivel pretende ser una plataforma para apoyar los esfuerzos de la UE y nacionales para garantizar la implementación efectiva de las normas relevantes y para establecer políticas efectivas para prevenir y combatir el delito de odio y el discurso de odio. Esto se logra fomentando debates temáticos sobre carencias, retos y respuestas, promoviendo el intercambio de buenas prácticas, desarrollando orientaciones y fortaleciendo la cooperación y las sinergias entre las partes interesadas clave”<sup>367</sup>.

La ECRI está compuesta por un representante nacional de cada uno de los Estados miembros del CoE. El organismo elabora y publica Recomendaciones de política general<sup>368</sup>.

Acciones actuales de las OIG para contactar con las autoridades nacionales y las OSC sobre denuncia, registro y recopilación de datos sobre delitos de odio.

Las visitas de ECRI a los países se basan en la recopilación y revisión de datos nacionales sobre delitos de odio en colaboración con las autoridades nacionales. La metodología precisa no es de dominio público<sup>369</sup>.

La FRA publica periódicamente encuestas generales y específicas sobre victimización por delitos de odio que pueden utilizarse para informar sobre la política de delitos de odio a nivel nacional<sup>370</sup>.

La FRA solicita regularmente información sobre las metodologías de recopilación de datos y registro de delitos de odio de los Estados.<sup>371</sup> Su informe más reciente presenta una descripción comparativa detallada de los enfoques de los Estados<sup>372</sup>.

Las OIG publican guías y pautas que pueden usarse para orientar políticas y prácticas a nivel nacional. Estas se mencionan a lo largo de este documento.

Aunque no forma parte de los Compromisos Ministeriales de la OSCE, el Informe Anual de Delitos contra el Odio de la OIDDH incluye información sobre incidentes de odio presentados por las OSC<sup>373</sup>.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial considerará y publicará información de las OSC, incluyendo el delito de odio, como parte de su revisión

367 European Commission (2019, 18 de marzo).

368 Véase la web del Consejo de Europa.

369 Véase European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) y Council of Europe (n.d.). Véase también la web del Consejo de Europa.

370 Véase European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2019a).

371 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2019a).

372 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018b).

373 OSCE/ODIHR Tolerance and Non-Discrimination Department (2019b).

periódica de la implementación de iCERD a nivel nacional<sup>374</sup>.

Los informes de la ECRI incluyen información de las OSC, sin embargo, no existe un método público que explique cómo se hace.

La Plataforma de Derechos Fundamentales de la FRA proporciona un mecanismo de conexión y cooperación en una variedad de áreas, incluido el delito de odio<sup>375</sup>.

FRA publica regularmente encuestas generales y específicas de victimización por delitos de odio que pueden utilizarse en la defensa de las OSC a nivel nacional<sup>376</sup>.

Las OIG publican orientaciones y directrices que pueden utilizarse para orientar sobre la práctica y la promoción de las OSC a nivel nacional. Estas se mencionan a lo largo de este documento.

374 United Nations Human Rights Council (2019<sup>g</sup>).

375 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2019b).

376 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2019d).

# Bibliografía

## Libros

Chevalier, J.M. and Buckles, D.J. (2013). *Participatory action research: Theory and methods for engaged inquiry*. 1<sup>st</sup> ed. New York: Routledge.

Manzini, E. (2015). *Design, when everybody designs*. London: MIT Press.

Perry-Kessaris, A. (2020). [de próxima publicación]. *Doing sociolegal research in design mode*. New York: Routledge.

Walters, M.A. (2014). *Hate Crime and Restorative Justice: Exploring Causes, Repairing Harms*. Oxford: Oxford University Press.

Whine, M. (2016). National monitoring of hate crime in Europe: The case for a European Level Policy. In: Scheppe J. and Walters, M.A. eds. *The globalization of hate: Internationalizing hate crime?* Oxford: Oxford University Press, pp.213-223.

## Artículos de revistas

Bergold, J., & Thomas, S. (2012). Participatory Research Methods: A Methodological Approach in Motion. *Forum: Qualitative Social Research*, 13 (1).

Clayton, J., Donovan, C., and Macdonald, S. J. (2019). New directions in Hate Reporting Research: agency, heterogeneity and relationality. *Sociological Research Online*, 24 (2), pp. 185-202. Disponible en: <<http://nrl.northumbria.ac.uk/35295/1/Donovan%20et%20al%20-%20New%20directions%20in%20hate%20reporting%20research%20AAM.pdf>>.

Godzisz, P. (2019). The Europeanization of anti-LGBT hate crime laws in the Western Balkans. *Crime, Law and Social Change* [Online], 71 (291). Disponible en: <<https://doi.org/10.1007/s10611-019-09818-9>>.

Lunenburg, F. C. (2010). Managing change: the role of the change agent. *International Journal of Management, Business and Administration* [Online], 13 (1). Disponible en: <[https://naaee.org/sites/default/files/lunenburg\\_fred\\_c.\\_managing\\_change\\_the\\_role\\_of\\_change\\_agent\\_ijmba\\_v13\\_n1\\_2010.pdf](https://naaee.org/sites/default/files/lunenburg_fred_c._managing_change_the_role_of_change_agent_ijmba_v13_n1_2010.pdf)> [Consultado el 17 Octubre 2019].

Perry, J. (2015). A shared global perspective on hate crime? *Criminal Justice Policy Review*, 27 (6), pp.610-626.

Perry-Kessarís, A. (2017). The pop-up museum of legal objects project: an experiment in “sociological design”. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 68 (2), pp. 225-44.

— (2019). Legal Design for Practice, Activism, Policy, and Research. *Journal of Law and Society*, 46 (2), pp.185-210.

Perry, J. and Perry-Kessarís, A. (2019). Participatory and designerly strategies for sociological research impact: lessons from research aimed at making hate crime visible. Disponible en: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3387479](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3387479)>

Whine, M. (2019). Cooperation between criminal justice agencies and civil society in combating hate crime. *Crime, Law and Social Change*, 71 (3), pp.275-289.

## **Legislación europea**

The Council of the European Union (2008). Decisión marco relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal. [Online]. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133178>> [Consultado el 18 agosto 2019].

European Parliament and The Council of the European Union (2012, 25 Octubre). 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 por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. [Online]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32012L0029> > [Consultado el 18 agosto 2019].

## **Legislación internacional**

*Agreement on inter-agency co-operation on addressing racist crimes in Greece* (2018, 6 Junio). [Online]. Athens. Disponible en: <<https://www.osce.org/odihr/402260?download=true>>. [Consultado el 30 Agosto 2019].

OSCE Ministerial Council (2004, 7 Diciembre). *Decision No. 12/04 on combating intolerance and discrimination and promoting mutual respect and understanding*. [Online]. Sofia: OSCE. p. 4. Disponible en: <<https://www.osce.org/mc/23133?download=true>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2005). *Decision No. 10/05 on Tolerance and non-discrimination: promoting mutual respect and understanding*. [Online]. Ljubljana: OSCE. Disponible en:

<https://www.osce.org/mc/17462?download=true> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2006, 5 Diciembre). *Decision No. 13/06 on combating intolerance and discrimination and promoting mutual respect and understanding*. [Online]. Brussels: OSCE. Disponible en: <https://www.osce.org/mc/23114> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2007). *Decision No. 10/07 on tolerance and non-discrimination: promoting mutual respect*. [Online]. Disponible en: <https://www.osce.org/mc/29452?download=true> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2009). *Decision No. 9/09 on combating hate crimes*. [Online]. Disponible en: <https://www.osce.org/cio/40695?download=true> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2013, 6 Diciembre). *Decision No. 4/13 on enhancing OSCE efforts to implement the action plan on improving the situation of Roma and Sinti within the OSCE area, with a particular focus on Roma and Sinti women, youth and children*. [Online]. Kyiv: OSCE. Disponible en: <https://www.osce.org/mc/109340?download=true> [Consultado el 2 Septiembre 2019].

United Nations. (2002). *Durban Declaration and Plan of Action, adopted at the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Violence*. New York: United Nations Department of Public Information. paragraph 74. Disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Durban\\_text\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf) [Consultado el 18 Agosto 2019].

United Nations General Assembly (1965). *Resolution 2106 (XX): International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)*. [Online]. A/RES/2142. New York: United Nations. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> [Consultado el 17 Agosto 2019].

## ***Jurisprudencia:***

TEDH (2007, 31 Mayo). *Šečić v. Croatia* (Judgement) No. 40116/02.

— (2007, Julio 26). *Angelova and Iliev v. Bulgaria* (Judgement) No. 55523/00.

— (2010, 14 Diciembre). *Milanović v. Serbia* (Judgement) No. 44614/07.

— (2012, 24 Julio). *Dordevic v. Croatia* (Judgement) No. 41526/10.

— (2015, 12 Mayo). *Identoba and Others v. Georgia* (Judgement) 73235/12.

## ***Artículos***

CEJI (2012). *Making hate crimes visible: guidelines for monitoring hate crimes and hate motivated incidents*. [Online]. Disponible en: <<https://www.facingfacts.eu/wp-content/uploads/sites/4/2019/02/Guidelines-for-monitoring-of-hate-crimes-and-hate-motivated-incidents-PROTECTED.pdf>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

Chakraborti, N., Garland, J. and Hardy, S. (2014). *The Leicester hate crime project findings and conclusions: full report*. Leicester: University of Leicester.

Chakraborti, N. and Hardy, S. (2016, April). *Healing the harms: identifying how best to support hate crime victims*. Leicester: University of Leicester. Disponible en: <<http://hertscommissioner.org/fluidcms/files/files/pdf/Victims-Commissioning/Healing-the-Harms---Final-Report.pdf>> [Consultado el 3 Septiembre 2019].

Community Security Trust (2018). *Antisemitic incidents report, 2018*. [Online]. Disponible en: <<https://cst.org.uk/data/file/2/9/Incidents%20Report%202018%20-%20web.1549538710.pdf>> [Consultado el 28 Julio 2019].

The Council of the European Union (2013, 5-6 Diciembre). *Council conclusions on combating hate crime in the European Union*. [Online]. p. 4. Disponible en: <[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf)> [Consultado el 18 Agosto 2018].

— (2015). *EU Action Plan on Human Rights and Democracy*. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/eu-action-plan-on-human-rights-democracy/>> [Consultado el 28 Julio, 2019].

EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance (2017, Febrero). *Hate Crime Training for Law Enforcement and criminal justice authorities: 10 Guiding Principles*. Brussels: Directorate General for Justice

and Consumers. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=43050](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43050)> [Consultado el 28 Julio 2019]

— (2017, Noviembre). *Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles*. [Online]. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=37188&no=1>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2018, Noviembre). *Guidance note on the practical application of Council Framework Decision 2008/13/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*. [Online]. Disponible en: <[https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=55607](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607)> [Consultado el 19 Agosto 2019].

European Commission (2012). *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions: The Roots of Democracy and Sustainable Development: Europe's Engagement with Civil Society in External Relations*. [Online]. Disponible en <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>> [Consultado el 14 Octubre 2019].

— (2014). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*. [Online]. Brussels: European Commission. Disponible en: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ea5a03d1-875e-11e3-9b7d-01aa75ed71a1>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2019, 18 March). *A EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance*. [Online]. Disponible en: <[https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=51025](https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025)> [Consultado el 19 Agosto 2019].

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (1996). *ECRI general policy recommendation n.º1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance*. [Online]. Strasbourg: ECRI. Disponible en: <<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.1>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (1998). *ECRI general policy recommendation n.º4 on national surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims*. [Online]. Strasbourg: ECRI. Disponible en: <<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.4>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2007). *ECRI general policy recommendation no.11 on combating racism and racial discrimination in policing*. [Online]. Strasbourg: ECRI. Disponible en: <<https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) and Council of Europe (n.d.). *ECRI: European Commission against Racism and Intolerance*. [Online]. Disponible en: <<https://rm.coe.int/ecri-european-commission-against-racism-and-intolerance-brochure/16808c6e42>>.

— (2018, March). *Compilation of ECRI's general policy recommendations*. [Online]. Strasbourg: ECRI. Disponible en: <<https://rm.coe.int/compilation-of-ecris-general-policy-recommendations-march-2018/16808b7945>> [Consultado el 21 Febrero 2019].

European Network Against Racism (ENAR) (2019). *Racist crime & institutional racism in Europe*. [Online]. Shadow Report. Disponible en: <<https://www.enar-eu.org/justice-gap-racism-pervasive-in-criminal-justice-systems-across-Europe>> [Consultado el 16 Octubre 2019].

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2009). *EU-MIDIS technical report I: methodology, sampling and fieldwork*. [Online]. <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/eu-midis\\_technical\\_report.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/eu-midis_technical_report.pdf)> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2014). *EU LGBT survey European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey: main results*. [Online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-eu-lgbt-survey-main-results\\_tk3113640enc\\_1.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-eu-lgbt-survey-main-results_tk3113640enc_1.pdf)> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2016). *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*. [Online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-justice-hate-crime-victims\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-justice-hate-crime-victims_en.pdf)> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2017a, 08 Diciembre). *Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities*. [Online]. Disponible en: <<https://fra.europa.eu/en/news/2017/improving-recording-hate-crime-law-enforcement-authorities>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2017b). *Second European Union minorities and discrimination survey: main results*. [Online]. Disponible en: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf)> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2018a). *EU-MIDIS II: second European Union minorities and discrimination*

survey. [Online]. Disponible en: <[https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00141\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00141_en)> [Consultado el 14 Octubre 2019].

— (2018b, Enero). *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*. [Online]. Disponible en <<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2018c, Junio). *Hate crime recording and data collection across the EU*. [Online]. p. 101. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/hate-crime-recording>> [Consultado el 22 Febrero 2019].

— (2018d, Diciembre). *Experiences and perceptions of antisemitism: second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*. [Online]. Luxembourg:

Publications Office of the European Union. Disponible en: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey_en.pdf)> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2018e, Diciembre). *Unmasking bias motives in crimes: selected cases of the European Court of Human Rights*. [Online]. Vienna: FRA. Disponible en: <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-unmasking-bias-motives-paper\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-unmasking-bias-motives-paper_en.pdf)> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2019e). *Technical assistance to national law enforcement and criminal justice authorities*. [Online]. Disponible en: <<https://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/workshops-recording>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

HMICFRS (2014). *Crime-recording: Making the Victim Count*. [Online]. Disponible en: <<https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/publications/crime-recording-making-the-victim-count/>> [Consultado el 6 Septiembre 2019].

— (2018). *Understanding the Difference: The Initial Police Response to Hate Crime Inspection Report*. [Online]. London: HMICFRS. pp.48–49 Disponible en: <<https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/understanding-the-difference-the-initial-police-response-to-hate-crime.pdf>> [Consultado el 7 Agosto 2019]

Home Office (2019). *Home Office Counting Rules for Recorded Crime*. [Online]. Disponible en: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/822471/count-general-jul-2019.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822471/count-general-jul-2019.pdf)> [Consultado el 16 Octubre 2019].

International Lesbian and Gay Association-Europe (ILGA) (2008). *Handbook on monitoring and reporting homophobic and transphobic incidents*. [Online]. Disponible en: <[https://www.ilgaeurope.org/sites/default/files/Attachments/handbook\\_monitoring\\_reporting\\_homo-transphobic\\_crimes.pdf](https://www.ilgaeurope.org/sites/default/files/Attachments/handbook_monitoring_reporting_homo-transphobic_crimes.pdf)> [Consultado el 18 Agosto 2019].

Julier, G. and Kimbell, L. (2016). *Co-producing social futures through design research*. Brighton: University of Brighton.

Kees, S-J, Iganski, P, Kusche, R., Świider, M., Chahal, K. (2016). *Hate crime victim support in Europe: a practical guide*. [Online]. Dresden: RAA Sachsen E.V. – Counselling Services for Victims of Hate Crimes. Disponible en: <[https://www.verband-brg.de/wp-content/uploads/2019/01/RAA\\_Saxony-Hate\\_Crime\\_Victim\\_Support\\_in\\_Europe\\_2016\\_m.pdf](https://www.verband-brg.de/wp-content/uploads/2019/01/RAA_Saxony-Hate_Crime_Victim_Support_in_Europe_2016_m.pdf)> [Consultado el 3 Septiembre 2019].

Office of the High Commissioner (OHCHR) (2019). *Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD): Introduction*. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx>> [Consultado el 17 Agosto 2019].

ODIHR Key Observations (n.d.). [Online]. Disponible en <<http://hatecrime.osce.org/sites/default/files/documents/Website/Key%20Observations/KeyObservations-20140417.pdf>> [Consultado el 7 Agosto 2019]

OSCE/ODIHR Tolerance and Non-Discrimination Department (2018, 16 Noviembre). *On International Day for Tolerance, OSCE/ODIHR Director urges states to renew efforts to counter hate-motivated crime as new hate crime data published*. [Online]. Disponible en: <<https://www.osce.org/odihr/403199>> [Consultado el 2 Septiembre 2019].

— (2019b). *Our methodology*. [Online]. Disponible en: <<http://hatecrime.osce.org/what-do-we-know/our-methodology>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2005, 15 Septiembre). *Combating hate crimes in the OSCE region: an overview of statistics, legislation, and national initiatives*. [Online]. Warsaw: OSCE/ODIHR. Disponible en: <<https://www.osce.org/odihr/16405?download=true>> [Consultado el 14 Octubre 2019].

— (2009a). *Hate crime laws, a practical guide*. [Online]. Warsaw: ODIHR. Disponible en: <<https://www.osce.org/odihr/36426>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2009b). *Preventing and responding to hate crimes: a resource guide for NGOs in the OSCE region*. [Online]. Warsaw: OSCE/ODIHR. Disponible en: <<https://www.osce.org/odihr/39821?download=true>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2012, 4 Octubre). *Training against hate crimes for law enforcement (TAHCLE): programme description*. [Online]. Disponible en <<https://www.osce.org/odihr/tahcle?download=true>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2014a, 29 Septiembre). *Hate crime data collection and monitoring: a practical guide*. [Online]. Warsaw: ODIHR. Disponible en: <<https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2014b, 29 Septiembre). *Prosecutors and Hate Crimes Training (PAHCT): programme description*. [Online]. Disponible en <<https://www.osce.org/odihr/pahct>> [Consultado el 18 Agosto 2019].

— (2018a, 29 Agosto). *Information Against Hate Crimes Toolkit (INFAHCT)*. Disponible en: <<https://www.osce.org/odihr/INFAHCT?download=true>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2019a). *Building a comprehensive criminal justice response to hate crime*. [Online]. Disponible en: <<https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

Perry, J. (2019). *Development of the international framework on the crime reporting, recording and data collection*. Disponible en <<https://www.facingfacts.eu/timeline-of-the-international-framework-on-hate-crime-reporting-recording-and-data-collection/>> [Consultado el 17 Agosto 2019].

Racist Violence Recording Network (2019). *Annual report 2018*. [Online]. Disponible en: <[http://rvrn.org/wp-content/uploads/2019/04/RVRN\\_report\\_2018en.pdf](http://rvrn.org/wp-content/uploads/2019/04/RVRN_report_2018en.pdf)> [Consultado el 5 Septiembre 2019].

Schweppe, J., Haynes A., and Walters, M. A. (2018). *Life cycle of a hate crime: comparative report*. ICCL: Dublin. Disponible en: <<https://www.iccl.ie/wp-content/uploads/2018/04/Life-Cycle-of-a-Hate-Crime-Comparative-Report-FINAL.pdf>> [Consultado el 23 Febrero, 2019].

Tell MAMA (2017). *Beyond the incident: outcomes for victims of anti-Muslim prejudice*. Disponible en: <<https://tellmamauk.org/tell-mamas-annual-report-for-2017-shows-highest-number-of-anti-muslim-incidents/>> [Consultado el 28 Julio 2019].

Trickett, L. and Hamilton, P. (2016). *Hate crime training of police officers in Nottingham: a critical review*. Nottingham: Nottingham Trent University. Disponible en: <<http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/28089/>> [Consultado el 22 May 2019].

True Vision (2019). *What is Hate Crime?* [Online]. Disponible en: <<http://www.truevision.org.uk/>> [Consultado el 22 May 2019].

report-it.org.uk/what\_is\_hate\_crime» [Consultado el 3 Septiembre 2019].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2015, Febrero). *International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)*. [Online]. Disponible en: <<https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/BG-ICCS-UNODC.pdf>> [Consultado el 16 Octubre 2019].

— (2019, 17 May). *28<sup>th</sup> Crime Commission to address crime motivated by intolerance or discrimination*. [Online]. Disponible en: <<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/May/28th-crime-commission-to-address-crime-motivated-by-intolerance-or-discrimination.html>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

Walters, M. A., Brown, R. and Wiedlitzka, S. (2016a). *Preventing hate crime: emerging practices and recommendations for the effective management of criminal justice interventions*. [Online]. Project Report. Sussex Crime Research Centre and The International Network for Hate Studies. Sussex, UK. Disponible en: <[http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/64925/1/Interventions%20for%20Hate%20Crime%20-%20FINAL%20REPORT\\_2.pdf](http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/64925/1/Interventions%20for%20Hate%20Crime%20-%20FINAL%20REPORT_2.pdf)> [Consultado el 7 Agosto 2019].

— (2016b). *Causes and motivations of hate crime*. Research Report. Equality and Human Rights Commission. Report number: 102.

Walters, M.A., Wiedlitzka, S., Owusu-Bempah, A. and Goodall, K. (2017). *Hate crime and the legal process: options for law reform*. [Online]. Final Report. University of Sussex. Disponible en: <<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=final-report---hate-crime-and-the-legal-process.pdf&site=539>> [Consultado el 14 Agosto 2019].

Working Group Against Hate Crime (GYEM) (2016, 18 Noviembre). *List of indicators for more effective prosecution*. [Online]. Disponible en: <<http://gyuloletellen.hu/aktualitasok/indikatorlista-hatekonyabb-buntetoeljarasert>> [Consultado el 6 Septiembre 2019].

## **Webs y bases de datos**

Amnesty International Hungary (2019). [Online]. Disponible en: <<https://www.amnesty.hu>> [Consultado el 9 Septiembre 2019].

Central Statistics Office (2019). *Statistics under reservations FAQs*. [Online]. Disponible en: <<https://www.cso.ie/en/methods/crime/statisticsunderreservationfaqs/>> [Consultado el 9 Septiembre 2019].

Council of Europe Portal (2019a). *European Commission against Racism and intolerance (ECRI): country monitoring*. [Online]. Disponible en: <<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/country-monitoring>> [Consultado el 19 Agosto 2019].

— (2019b). *European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) standards*. [Online]. Disponible en: <<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-standards>> [Consultado el 2 Septiembre 2019].

Eurostat (2018). *Statistics explained: crime statistics*. [Online]. Disponible en: <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics)> [Consultado el 16 Octubre 2019].



