



Asamblea General

Distr. general
9 de septiembre de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
Foro sobre Cuestiones de las Minorías
Octavo período de sesiones
24 y 25 de noviembre de 2015

Proyecto de recomendaciones sobre las minorías en el sistema de justicia penal

Nota de la Secretaría



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Consideraciones generales.....	4
III. Recomendaciones generales dirigidas a los Estados	5
IV. Recomendaciones temáticas dirigidas a los Estados	6
A. Recopilación de datos y estudios	6
B. Minorías, actuaciones policiales y operaciones de las fuerzas del orden	6
C. Acceso de las víctimas pertenecientes a minorías a la justicia	7
D. Minorías en centros de detención	8
E. Actuaciones judiciales e imposición de penas	9
V. Medidas esenciales para prevenir la discriminación contra las minorías en la administración de justicia	10
A. Formación.....	10
B. Colaboración de la comunidad	10
C. Aumento de la diversidad en todo el sistema.....	10
D. Mecanismos independientes de supervisión y rendición de cuentas	11
VI. Recomendaciones dirigidas a los agentes no estatales	12
VII. Recomendaciones dirigidas a las organizaciones internacionales y regionales	13

I. Introducción

1. De conformidad con lo dispuesto en las resoluciones 6/15 y 19/23 del Consejo de Derechos Humanos, el presente documento contiene el proyecto de recomendaciones que constituirá la base de las discusiones en el octavo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías (24 y 25 de noviembre de 2015). En el octavo período de sesiones, los participantes en el Foro examinarán el tema de las minorías en el sistema de justicia penal y se les proporcionarán los resultados sustantivos y tangibles del período de sesiones en forma de recomendaciones temáticas. La finalidad del proyecto de recomendaciones que figura en el presente documento es orientar los debates del Foro con el objetivo de seguir fortaleciendo y desarrollando su contenido. La Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías presentará las recomendaciones al Consejo en su 31º período de sesiones.

2. En el proyecto de recomendaciones, que se basa principalmente en las disposiciones de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se reconoce que la efectividad general de los derechos de las minorías y la existencia de marcos institucionales y normativos adecuados pueden contribuir eficazmente a la eliminación de todas las formas de discriminación contra los miembros de las comunidades minoritarias y promover su plena igualdad ante la ley sin ningún tipo de discriminación.

3. El proyecto de recomendaciones se basa también en las normas de derechos humanos existentes, como los instrumentos internacionales y regionales, y los principios y directrices relativos a la imparcialidad y la salvaguardia efectiva de los derechos de las minorías en todas las etapas del proceso de justicia penal. Se hace referencia en particular a la jurisprudencia y las observaciones generales de los órganos de tratados de las Naciones Unidas y a los informes y las recomendaciones pertinentes de diversos titulares de mandatos de los procedimientos especiales, sobre todo a la labor de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías. En ese contexto, el proyecto de recomendaciones tiene también en cuenta la recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal y amplía el ámbito de aplicación de las recomendaciones que figuran en ese documento a la discriminación contra todas las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

4. El proyecto de recomendaciones tiene en cuenta la gran variedad de sistemas jurídicos y situaciones de las minorías en el mundo y reconoce que los patrones de vulneración de los derechos de las minorías pueden diferir de un sistema a otro y que, en consecuencia, podrían requerirse medidas diferentes para proteger los derechos de las minorías en todo el proceso de justicia penal en un Estado dado. En el presente documento no se pretende examinar toda la gama de sistemas nacionales de justicia penal ni analizar el modo en que cada sistema concreto genera o exacerba determinadas formas de discriminación contra las minorías.

5. Como se recordó en períodos de sesiones anteriores del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, es importante tener presente que el conjunto de cuestiones tratadas en el proyecto de recomendaciones no es exhaustivo, sino que aborda un amplio abanico de situaciones en que se vulneran los derechos de las minorías en la administración de la justicia. El propósito del proyecto de recomendaciones es que estas se pongan en práctica en países con contextos políticos, religiosos, históricos y culturales diversos, respetando plenamente las normas universales de derechos humanos y con independencia de cualquier ideología, religión o sistema de valores concretos del Estado. La secretaría espera sinceramente que el proyecto de recomendaciones sea

mejorado por los participantes de manera constructiva, en un espíritu de cooperación y de diálogo abierto.

6. El octavo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías brinda la oportunidad a todos los interesados de abordar y analizar las manifestaciones y posibles razones de los mecanismos y patrones de discriminación en todas las etapas del proceso de justicia penal que socavan el disfrute de los derechos fundamentales por las personas y los grupos que pertenecen a una minoría. El Foro ofrece también a los participantes la posibilidad de compartir opiniones sobre prácticas, enfoques y mecanismos positivos existentes que permiten hacer frente de manera eficaz a las dificultades y que podrían copiar otros países.

7. En ese sentido, el presente proyecto de recomendaciones presenta a las autoridades públicas, los encargados de adoptar decisiones, los funcionarios, los grupos minoritarios, las organizaciones no gubernamentales, los miembros de la comunidad académica y otros interesados, como los medios de comunicación, un cuadro general de soluciones concretas para afrontar las dificultades y necesidades propias de las minorías en relación con diversas etapas del proceso de justicia penal y las eventuales respuestas a esas dificultades y necesidades.

II. Consideraciones generales

8. Las recomendaciones propuestas en el presente documento deberían leerse conjuntamente con las recomendaciones sustantivas y orientadas a la acción formuladas en los siete períodos de sesiones anteriores del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, pues también son aplicables a las situaciones en las que hay que prevenir y combatir la discriminación en el sistema de justicia penal.

9. Concretamente, en los períodos de sesiones anteriores del Foro los participantes abordaron algunas de las preocupaciones más básicas y persistentes y algunos de los retos más arraigados a que se enfrentan las minorías en el acceso a derechos fundamentales en los ámbitos económicos, social, civil y político, y que les impiden contribuir plenamente y en condiciones de igualdad a la vida socioeconómica y política del Estado. En las presentes recomendaciones se reconoce la importancia de afrontar el carácter sistémico de la exclusión social y económica y la marginación política, incluida la discriminación institucionalizada contra las minorías, como elemento esencial de la compleja matriz formada por la exclusión y los comportamientos delictivos. Por lo tanto, en el proyecto de recomendaciones se reconoce que un sistema de justicia penal eficaz y reactivo debe, desde las primeras etapas, comportar inversiones, por ejemplo en intervenciones tempranas para combatir las desventajas sociales, económicas y políticas que experimentan las minorías. En ese sentido, los Estados deberían considerar también la adopción de medidas especiales en favor de los grupos minoritarios.

10. Es importante recordar que las medidas destinadas a aplicar las recomendaciones requieren un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género dado que, en las distintas fases del proceso penal y en la administración penitenciaria de casi todos los países, las mujeres pertenecientes a minorías pueden estar expuestas a formas múltiples e interseccionales de discriminación, independientemente de su condición de víctimas, infractoras o testigos.

11. Todas las medidas adoptadas con miras a aplicar las recomendaciones deberían, en la medida de lo posible, formularse, concebirse, aplicarse, vigilarse y evaluarse consultando y haciendo plenamente partícipes a las minorías, incluidas las mujeres.

12. El reconocimiento de la condición de minoría no es una prerrogativa exclusiva del Estado. Según la interpretación auténtica del Comité de Derechos Humanos,

expresada en su observación general núm. 23 (párr. 5.2), la existencia de minorías debería establecerse en función de criterios objetivos. Ha de hacerse todo lo posible para que se respete el principio de autoidentificación.

III. Recomendaciones generales dirigidas a los Estados

13. Con independencia del conjunto de leyes aplicables en un Estado determinado al sistema de justicia penal o del procedimiento seguido (acusatorio, inquisitorial o mixto), el derecho internacional exige a los Estados que velen por que todas las personas que se encuentran en su jurisdicción se beneficien de una base fundamental de derechos a lo largo de todo el procedimiento judicial: el derecho a un juicio imparcial por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por ley y el derecho a asistencia letrada; la presunción de inocencia; el principio de legalidad y de irretroactividad de la ley penal desfavorable; el principio *non bis in idem*; la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la inadmisibilidad de las confesiones obtenidas mediante tortura o el empleo de tratos crueles, inhumanos o degradantes; y el derecho a la libertad y la seguridad personales, la prohibición de la prisión por deudas civiles y las garantías judiciales necesarias para proteger esos derechos.

14. Los Estados deberían adoptar medidas para promover de manera específica la igualdad de trato para las minorías en el sistema de justicia penal. La viabilidad del sistema de justicia penal requiere que la sociedad confíe en que, en todas las etapas del proceso —desde la investigación inicial de un delito realizada por la policía hasta el enjuiciamiento y la sanción—, las personas que se encuentren en circunstancias análogas reciban el mismo trato, en cumplimiento de las garantías fundamentales de igualdad de trato con arreglo a la ley.

15. Los Estados, en colaboración con los representantes de las minorías, han de tratar de dismantelar los mecanismos discriminatorios en el sistema de justicia penal, entre otras cosas detectando y abordando la discriminación *de jure* en la legislación, en relación con cuestiones de fondo o de procedimiento, y la discriminación indirecta que pueda derivarse de leyes, políticas o prácticas aparentemente neutrales pero con efectos discriminatorios en la práctica. Debería alentarse la realización de nuevos estudios para determinar la naturaleza y el alcance del problema y la aplicación de estrategias o planes de acción nacionales destinados a acabar con la discriminación en general y la discriminación institucional contra las minorías en particular.

16. La aplicación exhaustiva de las normas internacionales sobre protección de los derechos, igualdad y no discriminación de las minorías constituye la base de toda acción o iniciativa orientada a prevenir y abordar la discriminación contra los grupos minoritarios en todas las etapas de la administración de justicia. Aunque la mayoría de los Estados disponen de una legislación general de este tipo, las minorías se ven a menudo atrapadas entre la igualdad formal ante la ley y ante los tribunales y las distinciones, diferencias de trato y desigualdades estructurales. Los Estados deberían aplicar asimismo las leyes contra la discriminación a todos los agentes del orden y de la justicia, en su integralidad y sin excepciones, y esas leyes deberían abarcar expresamente a las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas.

IV. Recomendaciones temáticas dirigidas a los Estados

A. Recopilación de datos y estudios

17. El proyecto de recomendaciones reconoce que uno de los principales obstáculos en la lucha contra la discriminación en el sistema de justicia penal es que muchos países no recopilan ni analizan datos desglosados para evaluar la magnitud y el carácter de las vulneraciones y cuantificar los progresos realizados para mejorar la situación, entre otras cosas a través de medidas de rendición de cuentas. Los Estados deberían recopilar datos detallados y desglosados sobre la participación de las personas que pertenecen a grupos minoritarios en todos los aspectos de la administración de justicia.

18. Los Estados deberían alentar y solicitar una recopilación y un intercambio de datos abiertos y transparentes en todas las etapas del proceso de justicia penal. Esa información debería divulgarse públicamente de tal modo que los conjuntos de datos puedan ser interpretados y utilizados con facilidad por todos los usuarios potenciales, entre los que figuran las personas pertenecientes a minorías y los grupos minoritarios.

19. Los datos deberían recopilarse atendiendo a la autoidentificación y con el consentimiento de los interesados, y deberían utilizarse con las debidas garantías de protección de los datos y respeto de la intimidad en todas las etapas del sistema de justicia penal. Esto reviste más importancia si cabe en las operaciones de las fuerzas del orden, en que existe un mayor riesgo de que los datos sobre la etnia se utilicen de manera inadecuada para facilitar los controles policiales selectivos con sesgo racista en lugar de disminuirlos. La sociedad civil y los grupos minoritarios deberían recibir formación sobre las metodologías de recopilación de datos y participar en todo el proceso, desde el diseño hasta la obtención de los datos y su análisis, a fin de mejorar la precisión y la coherencia de los procesos de recopilación y evaluación de datos.

B. Minorías, actuaciones policiales y operaciones de las fuerzas del orden

20. Los Estados deberían promulgar leyes específicas que prohíban y castiguen expresamente los interrogatorios, las detenciones y los cacheos basados única o principalmente en el aspecto de una persona o su pertenencia a un grupo minoritario, y en especial la utilización de perfiles raciales y étnicos por los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

21. Los Estados deberían proporcionar orientación práctica y detallada a todos los agentes del orden, por ejemplo mediante protocolos para las operaciones, códigos de conducta, reglamentos y capacitación, sobre cómo aplicar la ley de manera imparcial y no discriminatoria y evitar que se singularice a un grupo minoritario concreto, en particular en las operaciones policiales y de seguridad.

22. Los grupos minoritarios, en especial las minorías desfavorecidas y estigmatizadas, están mucho más expuestos que el resto de la población a que los agentes del orden vulneren sus derechos humanos, lo cual abarca desde insultos y acoso constantes hasta el empleo excesivo de la fuerza, la tortura y los tratos inhumanos o degradantes durante la detención y los interrogatorios, las ejecuciones extrajudiciales y las muertes durante la detención. Los Estados deberían velar por que las normas que rigen el empleo de la fuerza por la policía respeten los principios generales de proporcionalidad y estricta necesidad, con arreglo a lo dispuesto en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y por que el uso deliberado de fuerza letal se limite a las situaciones en que sea indispensable para salvar vidas.

23. Los Estados deberían destinar recursos suficientes a documentar, investigar y enjuiciar de manera independiente, rápida y exhaustiva todas las denuncias de pautas de uso excesivo de la fuerza que sean discriminatorias o ilícitas por otros motivos presentadas contra agentes del orden.

24. Los Estados deberían asegurarse de que la composición de los organismos encargados de hacer cumplir la ley a nivel local, regional y nacional refleje la diversidad de la población. Deberían emprenderse iniciativas para aumentar la contratación de minorías subrepresentadas en todas las categorías de puestos, desde las inferiores hasta las superiores, y deberían eliminarse todas las barreras discriminatorias directas o indirectas al reclutamiento, la retención y la movilidad vertical de las minorías en las fuerzas de policía.

25. Cuando proceda, los Estados deberían velar por que las patrullas de policía incluyan a mujeres y otro tipo de personal que, en la medida de lo posible, tengan la formación necesaria para atender a las mujeres que puedan ser víctimas de violación u otras formas de violencia sexista. Es importante que las mujeres pertenecientes a minorías puedan participar activamente en las asociaciones entre las fuerzas de policía y la comunidad. Los equipos mixtos de vigilancia que incluyen a mujeres de la comunidad minoritaria de que se trate y que hablan la lengua de esa minoría tienen un papel muy importante.

26. La policía debería adoptar medidas para alentar la denuncia de los delitos contra las minorías, por ejemplo los actos de violencia por motivos raciales o étnicos cometidos por agentes no estatales, y velar por que queden debidamente registradas y se investiguen con exhaustividad. En los casos concretos en que se hayan producido tensiones o actos de violencia con anterioridad por motivos étnicos contra las minorías, los Estados deben asegurarse de que las autoridades investiguen con prontitud y eficacia los posibles delitos cometidos contra las personas pertenecientes a minorías y las comunidades minoritarias, entre otras cosas indagando sobre las presuntas motivaciones discriminatorias de las agresiones.

C. Acceso de las víctimas pertenecientes a minorías a la justicia

27. El sistema de justicia penal debe ser sensible a las formas en que se singulariza deliberadamente a las personas en razón de su nacionalidad o identidad étnica, religiosa o lingüística. Esa atención selectiva, que a veces incluye actos de violencia, puede ocasionar daños duraderos; en consecuencia, los procesos penales deberían empoderar a las víctimas pertenecientes a minorías, impartir justicia y otorgar reparaciones, además de restablecer su dignidad y sus posibilidades en la vida.

28. La policía, los fiscales y las autoridades judiciales deben velar por que se dé curso a las denuncias penales interpuestas por miembros de minorías con el mismo rigor y diligencia acordados a las de otros denunciantes. Los Estados deberían asegurarse de que el sistema de justicia penal promueva un clima de confianza entre las minorías y las autoridades públicas y no tolere la promoción de una cultura de impunidad, que podría alentar nuevos delitos, como los actos de violencia, contra las minorías.

29. Los Estados deberían velar también por que se informe activamente a los miembros de las minorías, utilizando un idioma y medios adecuados a su situación, acerca de sus derechos como víctimas de un delito y sobre cómo acceder a servicios de apoyo, como la asistencia letrada y de intérpretes. A tal fin, los Estados deberían considerar la posibilidad de crear oficinas de enlace con la participación de las comunidades minoritarias pertinentes.

30. Los Estados deberían garantizar un acceso equitativo y efectivo a la justicia y medidas de rendición de cuentas, y eliminar todos los obstáculos que impiden denunciar un delito a las víctimas pertenecientes a minorías, en particular las que forman parte de las categorías más vulnerables de la comunidad, como los niños, las personas con discapacidad, las personas de edad, las minorías que viven en la extrema pobreza y las minorías afectadas por conflictos o desplazamientos. Para ello, los Estados deberían asegurarse de que exista un entorno propicio al acceso de las minorías a la justicia formal, entre otros medios garantizando su seguridad personal e identificando y suprimiendo los obstáculos legislativos, administrativos, sociales o culturales que las minorías, en especial las mujeres, pueden encontrar para ejercer su derecho de acceso a la justicia. Esos obstáculos pueden ser unos principios probatorios y unos requisitos procesales onerosos y discriminatorios, el temor a represalias de los autores del delito porque no se confía en que las autoridades protejan a las víctimas que son miembros de minorías, y el temor a ser estigmatizado en la propia comunidad o en otras comunidades.

31. Los Estados deberían investigar y castigar a los agentes que desatiendan su deber de proteger los derechos de las minorías, así como las causas subyacentes que pueden dar lugar a demoras innecesarias para las víctimas de las minorías en cualquier etapa del sistema de justicia. Los Estados deberían garantizar específicamente la disponibilidad de recursos para las mujeres pertenecientes a minorías que son víctimas de violencia por razón de género y pueden experimentar múltiples estigmas y discriminación interseccional en relación con su origen étnico, su casta o su sexo y la naturaleza del delito cometido contra ellas.

32. Los Estados han de asegurar que los mecanismos para proporcionar asesoramiento, apoyo y servicios de rehabilitación a las víctimas de delitos sean eficaces y accesibles en condiciones de igualdad para las personas pertenecientes a minorías.

33. Los Estados deberían admitir que las víctimas de delitos que pertenecen a una minoría pueden verse expuestas a una victimización secundaria si las respuestas de las instituciones judiciales no reconocen su experiencia como víctimas. Todo el proceso de investigación penal y enjuiciamiento puede generar una victimización secundaria, desde la investigación, las decisiones sobre si se enjuicia o no, el propio juicio y la condena del autor del delito, hasta la posterior liberación de esa persona. Los agentes estatales facultados para ordenar la incoación de procesos y procedimientos de justicia penal siempre deberían tener en cuenta la perspectiva de la víctima y el contexto en el que se ha cometido un delito contra una persona perteneciente a una minoría o una comunidad minoritaria.

D. Minorías en centros de detención

34. La discriminación sistemática o institucionalizada en la sociedad puede contribuir a legitimar o reproducir la violencia y la discriminación contra las minorías, en particular las mujeres y los menores de edad, en el contexto de la detención y otras formas de privación de libertad. Los Estados deberían prevenir los actos de violencia contra los detenidos pertenecientes a minorías y castigar a los autores, además de velar por que se respeten siempre su integridad física y mental y su dignidad, desde el momento de la detención hasta su liberación definitiva.

35. Las condiciones de detención o encarcelamiento y los funcionarios competentes deberían adaptarse, dentro de lo razonable, a las características culturales, alimentarias, religiosas y lingüísticas de los reclusos pertenecientes a minorías. Los lugares de detención deberían ser objeto de visitas sin previo aviso por órganos independientes que tengan una representación adecuada de las minorías.

36. Los Estados deberían fomentar las medidas destinadas a aumentar la contratación de agentes y administradores pertenecientes a minorías en aras de la diversidad del personal de los centros de detención, en especial en los contextos en que las minorías constituyen el grueso de la población penal y el personal penitenciario presenta homogeneidad cultural, lingüística o étnica.

E. Actuaciones judiciales e imposición de penas

37. Los Estados deberían garantizar que los imputados pertenecientes a minorías reciban asistencia letrada sin discriminación alguna, de forma gratuita cuando sea necesario, sobre todo cuando una de las posibles condenas sea la prisión o la pena de muerte.

38. Siempre que sea posible y en consulta con las comunidades minoritarias, los Estados deberían tener en cuenta los aspectos relativos a las características culturales, religiosas, lingüísticas o de otra índole de esas comunidades para que los tribunales y las actuaciones judiciales sean adecuados desde el punto de vista cultural. En ausencia de tribunales de ese tipo, los Estados deberían velar por que el contexto cultural de los acusados, las víctimas y los testigos sea debidamente reconocido, respetado y tenido en cuenta por las autoridades a lo largo de todo el proceso penal. Independientemente del carácter o las costumbres del tribunal, los Estados deberían garantizar el pleno cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las garantías de un juicio público e imparcial por un tribunal competente, independiente e imparcial en el marco del estado de derecho.

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

40. Los Estados deberían determinar si las minorías son objeto de penas más severas o demoras indebidas a la hora de dictar sentencia o de ejecutar la pena, si la discriminación directa o indirecta incide de alguna forma en ello y, cuando se detecten tales hechos, adoptar medidas para proporcionarles todas las vías de recurso y reparación.

41. Los Estados que aplican la pena de muerte deberían adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que esa pena no se imponga como resultado de un sesgo racial o étnico de los fiscales, jueces, jurados o abogados. Si fuera necesario, los Estados deberían realizar nuevos estudios para averiguar los factores subyacentes de las disparidades raciales y étnicas significativas en la aplicación de la pena de muerte con miras a elaborar estrategias eficaces para acabar con las prácticas discriminatorias.

42. Cuando proceda, los Estados deberían dejar de aplicar la cadena perpetua sin libertad condicional a los miembros de grupos minoritarios que tenían menos de 18 años cuando cometieron el delito y reexaminar la situación de los que ya están cumpliendo esa condena. Los Estados deberían determinar si la tasa de reclusión de personas menores de edad de comunidades religiosas, étnicas, nacionales o lingüísticas minoritarias es desproporcionadamente elevada en comparación con la de los menores en la población general. Si tal fuera el caso, deberían crear y poner en práctica programas más sólidos que ofrezcan alternativas a la reclusión, se centren en la rehabilitación y hagan hincapié en la pena de prisión solamente como último recurso.

V. Medidas esenciales para prevenir la discriminación contra las minorías en la administración de justicia

A. Formación

43. La formación y la educación obligatorias de los agentes del orden y los funcionarios judiciales, incluido el personal penitenciario, acerca de los derechos humanos y los derechos de las minorías, en particular sobre el principio de no discriminación y sobre competencias culturales, son un elemento esencial de todo sistema judicial que funcione bien. Dicho sistema debería estar diseñado de modo que fomente una tolerancia y un respeto mayores de la diversidad e incorpore una perspectiva de género en todos sus aspectos.

44. A fin de promover o aumentar la participación e inclusión efectivas de las minorías en todos los aspectos de la administración de justicia, los Estados deberían velar por que todo el personal de plantilla de cada organismo, incluidos los altos funcionarios, reciba formación sobre cuestiones culturales, sociales y políticas pertinentes que podrían obstaculizar la contratación de miembros de minorías y sobre el tipo de conducta o comportamiento que debe evitarse. Ello probablemente conlleve la elaboración de manuales y códigos de conducta sobre la actuación de la policía y la administración de justicia en un entorno multicultural, y la introducción de mecanismos adecuados para hacer que se cumplan. Ese material didáctico debería diseñarse y utilizarse con una participación significativa de las minorías.

B. Colaboración de la comunidad

45. Los Estados deberían establecer mecanismos y políticas y prácticas obligatorias para garantizar el diálogo y la consulta de las minorías, así como la participación de estas, a fin de ayudar a los Estados a comprender mejor su situación, sus problemas y sus preocupaciones en su relación con el sistema de justicia penal, así como promover su acceso pleno y en condiciones de igualdad al sistema de justicia penal. Los Estados han de considerar la posibilidad de poner en marcha iniciativas dirigidas a las comunidades que permitan reunir a los funcionarios públicos y las minorías con miras a garantizar la seguridad de las comunidades minoritarias y la no discriminación en la administración de justicia, fomentar la confianza, el diálogo y las asociaciones y mejorar las relaciones de los funcionarios con las comunidades minoritarias. Las fuerzas de policía deberían colaborar también con las minorías a nivel local a fin de establecer mecanismos permanentes de enlace con esas comunidades para elaborar conjuntamente estrategias locales, examinar y revisar las políticas y prácticas pertinentes, mantener abiertos los canales de comunicación e instaurar una confianza mutua. También podrían establecerse mecanismos de denuncia para las minorías.

C. Aumento de la diversidad en todo el sistema

46. La presencia excesiva de las minorías entre las víctimas y los acusados en el sistema de justicia penal puede resolverse también eliminando los obstáculos a su participación en la administración de justicia. Las estrategias de inclusión de las minorías deberían enmarcarse en una política pública general de promoción y protección de los derechos de las minorías. Un enfoque aislado para fomentar la inclusión de las minorías en el sistema de justicia penal probablemente resulte ineficaz si se aplica a políticas contradictorias relacionadas con las minorías en otros campos. Por lo tanto, para que las políticas de las minorías sean coherentes y exhaustivas se requiere una verdadera consulta que esté diseñada para abordar las necesidades y

circunstancias concretas de las minorías en una sociedad dada, así como su participación plena y en condiciones de igualdad en todos los aspectos de la vida pública.

47. La experiencia de muchos países demuestra que las leyes que prohíben la discriminación y fomentan la igualdad de oportunidades tienen, por sí mismas, pocos efectos en las pautas de contratación y la promoción de las minorías en los organismos públicos existentes. Los Estados deberían evaluar la composición actual de cada organismo público pertinente, por ejemplo recopilando y analizando datos desglosados por sexo, tipo de puesto (de categoría inferior o superior) y ubicación geográfica.

48. Los Estados deberían estudiar la posibilidad de introducir un amplio conjunto de medidas, algunas de ellas de acción positiva, para acabar con las barreras reales o potenciales de todos los tipos de contratación, promoción y retención de miembros de las minorías que estén insuficientemente representadas en la policía, la judicatura, la fiscalía, la abogacía y el personal penitenciario, en particular mediante medidas selectivas para alcanzar ese fin elaboradas en consulta con grupos minoritarios y funcionarios pertenecientes a minorías. Esas medidas podrían consistir en una estrategia proactiva de contratación en las zonas donde residen las minorías; la eliminación de las barreras formales a la contratación, como determinados requisitos físicos o educativos concretos que las minorías tienen dificultades para cumplir; la eliminación de las prácticas y los emblemas que excluyen a determinadas culturas y alimentan la sensación de exclusión; y las medidas para reducir o eliminar las observaciones o bromas despectivas y discriminatorias en el lugar de trabajo. Deberían establecerse metas prácticas y realistas con plazos determinados para alcanzar niveles adecuados de participación en las fuerzas del orden y de seguridad y los organismos judiciales.

D. Mecanismos independientes de supervisión y rendición de cuentas

49. Los Estados deberían garantizar la existencia de mecanismos independientes de supervisión y rendición de cuentas, en particular sometiendo a un examen independiente las políticas, los programas, las prácticas de contratación y otras actividades relacionadas con las fuerzas de policía y de seguridad, como elemento fundamental para preservar la integridad, desalentar las conductas indebidas y restablecer o aumentar la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia y como elemento indispensable del estado de derecho. A ese respecto, los Estados deberían establecer —dependiendo de la estructura y las tradiciones de cada jurisdicción— órganos independientes de supervisión o investigación que supervisen la labor de la policía, los fiscales y los tribunales y se ocupen de las denuncias por prácticas discriminatorias o inaceptables por algún otro motivo. Esos órganos deberían asegurarse de que los códigos de conducta profesionales prohíban la discriminación contra las minorías y de que las denuncias de casos de discriminación se investiguen de manera rápida e imparcial y den lugar a procedimientos disciplinarios justos cuando las denuncias estén fundamentadas.

50. Los órganos de supervisión y rendición de cuentas deberían incluir a miembros de minorías, además de estar facultados para tramitar las denuncias de trato injusto y comportamiento abusivo contra las minorías y tener la capacidad técnica necesaria para hacerlo, entre otras cosas recopilando datos que se utilizarán en el seguimiento directo e indirecto de la discriminación y realizando investigaciones de oficio.

VI. Recomendaciones dirigidas a los agentes no estatales

51. La eliminación de los sesgos y la discriminación en el sistema de justicia penal requiere un enfoque de multipartito. En ese sentido, los agentes no estatales, como la sociedad civil, las comunidades minoritarias y los líderes religiosos, las instituciones nacionales de derechos humanos y los líderes políticos, desempeñan un papel fundamental.

52. Las propias instituciones nacionales de derechos humanos deberían ser representativas de la diversidad existente en su respectiva comunidad y estudiar la posibilidad de crear mecanismos de supervisión especializados y destinar los recursos y conocimientos técnicos necesarios para realizar evaluaciones sistemáticas y presentar informes sobre la situación de las minorías en el proceso de justicia penal, en particular sobre la conducta de los agentes de policía, los jueces, los fiscales y los abogados, y tomar medidas cuando se detecten casos de discriminación.

53. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían hacer un seguimiento del número de denuncias presentadas por personas pertenecientes a minorías, en especial en el contexto de los procesos de justicia penal, evaluar si los denunciados conocen bien sus derechos y tienen acceso ilimitado a los mecanismos oficiales de la justicia disponibles sin temor a represalias, y diseñar sus planes de trabajo y sus estrategias de difusión e información en consecuencia.

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

55. Los líderes políticos deberían manifestarse públicamente en contra de la discriminación y abstenerse de hacer declaraciones que de forma indiscriminada vinculen una religión, una nacionalidad, un idioma, una raza o un origen étnico a un comportamiento delictivo, la migración irregular o el terrorismo. Los partidos políticos deberían abstenerse de divulgar una retórica enardecedora y racista y velar por que el discurso público no transmita opiniones estereotipadas, racistas, de odio o discriminatorias sobre grupos minoritarios concretos. Deberían tomar medidas eficaces contra ese tipo de discurso.

56. Las organizaciones de la sociedad civil deberían mantener contactos sistemáticos con los interesados pertinentes a fin de contribuir a la erradicación de las prácticas y actitudes discriminatorias ilícitas en los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el poder judicial, entre otras cosas abordando la rendición de cuentas y el acceso a la justicia de las minorías de forma más eficaz. Las organizaciones de la sociedad civil deberían cooperar estrechamente con los grupos minoritarios y estudiar la posibilidad de poner en marcha iniciativas especiales que se centren en los ámbitos problemáticos observados.

57. Las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de las minorías, deberían ser un importante asociado en las actividades orientadas a garantizar la promoción y la protección de los derechos de las minorías en las fuerzas del orden y el poder judicial, entre otras cosas respaldando su labor de recopilación de datos. Las organizaciones de la sociedad civil deberían apoyar, incluso mediante litigios, a las personas pertenecientes a minorías que hayan sido víctimas de prácticas discriminatorias por los organismos encargados de hacer cumplir la ley o el poder judicial.

58. Las organizaciones de la sociedad civil deberían establecer y divulgar las buenas prácticas que ya han sido adoptadas a nivel internacional, regional o nacional con

miras a reducir las disparidades y eliminar la discriminación contra las minorías en el sistema de justicia penal.

59. Los medios de comunicación de masas, incluidos los medios sociales, desempeñan un importante papel en la configuración del conocimiento público sobre los delitos y la justicia. La percepción que tiene la opinión pública de las víctimas, los delincuentes, los testigos y los agentes del orden está determinada en gran medida por la imagen que proyectan de ellos esos medios. Los medios de comunicación y las fuentes de información públicos y privados no deberían contribuir a difundir estereotipos generales negativos sobre los grupos minoritarios calificándolos de delincuentes, violentos, poco dignos de confianza, traicioneros, forasteros o sucios, ni deberían alimentar conjeturas o generalizaciones inexactas o falsas sobre las supuestas tendencias delictivas de un grupo minoritario dado que podrían llegar a transformarse en actitudes discriminatorias y prejuicios arraigados.

60. Los medios de comunicación deberían adoptar códigos de ética y conducta para el ejercicio y la promoción de las normas deontológicas y publicarlos en distintas lenguas minoritarias. La participación de profesionales pertenecientes a minorías en los medios de comunicación, en todas las funciones y a todos los niveles, así como de órganos independientes de supervisión de los medios de comunicación, es indispensable para garantizar una imagen objetiva y no estereotipada de las minorías. Los medios de comunicación deberían poner en práctica programas para formar, contratar y apoyar a colaboradores que pertenezcan a grupos minoritarios.

VII. Recomendaciones dirigidas a las organizaciones internacionales y regionales

61. Los órganos, mecanismos y organismos especializados competentes de las Naciones Unidas sobre el terreno deberían apoyar a los gobiernos nacionales en la tarea de detectar las manifestaciones de sesgos y discriminación implícitos o explícitos en la labor policial y la administración de justicia, y formular recomendaciones y propuestas de mejora concretas.

62. Los equipos de las Naciones Unidas en los países que se ocupan de procesos de reforma de la administración de justicia deberían crear un servicio de asesoramiento específico para el respectivo país en relación con las minorías.

63. Las organizaciones internacionales y regionales deberían realizar una labor consolidada e integrada para examinar y respaldar las actividades de las instituciones nacionales que desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el racismo y la discriminación institucionales y la reforma del sistema de justicia penal, por ejemplo proporcionando a los Estados asistencia jurídica para revisar la legislación penal, entre otras cosas a fin de que la discriminación racial y otras formas de discriminación sean una circunstancia agravante en las causas penales, apoyar mediante asesoramiento y fomento de la capacidad la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de las personas que cometan actos motivados por el racismo u otros tipos de discriminación, y apoyar la investigación y la recopilación de datos para fundamentar los procesos de elaboración de políticas.

64. Las organizaciones internacionales y regionales deberían asistir a los Estados en el diseño y la aplicación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas independientes para la policía y la judicatura de conformidad con las normas de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes con miras a promover la plena igualdad ante la ley sin discriminación alguna.

65. Las organizaciones internacionales y regionales deberían apoyar los planes nacionales de reforma de la justicia y el sector de la seguridad que alienten la contratación tanto de hombres como de mujeres de grupos minoritarios en las fuerzas del orden, la fiscalía, la judicatura, la abogacía y otros cuerpos profesionales, y ofrecer a esos colectivos formación sobre los derechos de las minorías en caso necesario.
