

Justicia restaurativa en contextos de discriminación racial

ARTÍCULO EN PRENSA

Restorative justice in contexts of racial discrimination

ARTICLE IN PRESS

Beatriz Souto Galván 

Universidad de Alicante. España

beatriz.souto@ua.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6877-6284>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3479>

Fecha de recepción: 19.02.2026

Fecha de aceptación: 01.04.2026

Fecha de publicación en línea: julio 2026

Cómo citar / Citation: Souto, Beatriz. 2026. «Justicia restaurativa en contextos de discriminación racial». *Deusto Journal of Human Rights*. <https://doi.org/10.18543/djhr.3479>

Sumario: Introducción. 1. La persistencia del racismo en la Europa contemporánea. 1.1. Evolución conceptual y enfoques normativos. 1.2. Del odio cotidiano al poder institucional: el papel de la extrema derecha. 2. Delitos de odio racial y límites de la respuesta penal. 3. Justicia restaurativa y daño discriminatorio. 3.1. Reconocimiento, responsabilidad y garantías ante el daño discriminatorio. 3.2. Condiciones institucionales de la justicia restaurativa en los delitos de odio racial. Conclusiones. Referencias.

Resumen: Los delitos de odio racial desbordan la capacidad del derecho penal al afectar no solo a bienes jurídicos individuales, sino también a la identidad de la víctima, su reconocimiento social y la cohesión comunitaria. Este trabajo analiza la justicia restaurativa como marco complementario, orientado al reconocimiento del daño, la asunción de responsabilidad y la restauración de relaciones dañadas. A partir del nuevo marco legal español —en particular, la Ley Orgánica 1/2025— y de la normativa autonómica, identifica las garantías necesarias para procesos seguros, voluntarios y culturalmente adecuados en contextos de vulnerabilidad estructural. El análisis muestra que solo bajo condiciones estrictas —competencia cultural, enfoque informado por el trauma, reconocimiento del sesgo y salvaguardas frente a

desigualdades— estos mecanismos pueden ofrecer respuestas más completas. Finalmente, se proponen criterios normativos para su implementación y evaluación, destacando su potencial para reforzar la confianza institucional y ampliar las respuestas frente a la violencia racial.

Palabras clave: justicia restaurativa, mediación penal, discriminación racial, derecho antidiscriminatorio, delitos de odio.

Abstract: Racial hate crimes pose challenges that exceed the capacity of criminal law, as they affect not only individual legal interests but also the victim's identity, social recognition, and community cohesion. This article examines restorative justice as a complementary normative framework aimed at acknowledging harm, fostering accountability, and restoring damaged relationships. Drawing on the new Spanish legal framework —particularly Organic Law 1/2025— and relevant regional regulations, it identifies the safeguards required to ensure safe, voluntary, and culturally appropriate processes in contexts marked by structural vulnerability. The analysis shows that only under strict conditions —cultural competence, trauma-informed approaches, explicit recognition of bias, and safeguards against inequality— can these mechanisms provide more comprehensive responses. Finally, the article proposes normative criteria to guide implementation and evaluation, highlighting their potential to strengthen institutional trust and broaden responses to racial violence.

Keywords: restorative justice, penal mediation, racial discrimination, anti-discrimination law, hate crimes.

Introducción

En los últimos años, Europa ha experimentado un incremento sostenido de los delitos de odio, en particular de aquellos motivados por el origen étnico o racial de las víctimas. Este fenómeno no puede interpretarse como una anomalía coyuntural ni como una desviación marginal del orden democrático, sino como la expresión de dinámicas políticas, culturales e institucionales más profundas. El auge de la extrema derecha, la normalización progresiva de discursos excluyentes en el espacio público y la persistencia de formas estructurales de racismo han contribuido a configurar un contexto en el que la violencia racializada no solo se intensifica, sino que adquiere una creciente legitimación social. A ello se suma la limitada capacidad de los sistemas jurídicos para garantizar una protección efectiva de los derechos fundamentales de personas y grupos afectados por procesos de discriminación racial, lo que refuerza la desconfianza institucional y erosiona la credibilidad del Estado de derecho como marco de igualdad.

La respuesta institucional a esta realidad se ha articulado, de forma predominante, a través del fortalecimiento del derecho penal. En las últimas décadas, numerosos Estados europeos han impulsado reformas orientadas a tipificar los delitos de odio como categorías autónomas o a reconocer la motivación discriminatoria como circunstancia agravante. Estas medidas poseen un indudable valor normativo y simbólico, en la medida en que visibilizan jurídicamente el daño causado y expresan un compromiso institucional con la igualdad. Sin embargo, también revelan límites estructurales significativos. El derecho penal, por su propia lógica, centra la imputación en la culpabilidad individual y opera mediante una racionalidad retrospectiva de sanción, lo que dificulta la aprehensión de las dimensiones relacionales, colectivas y simbólicas del daño racial. En consecuencia, aun siendo necesarias, las sanciones penales resultan habitualmente insuficientes para restaurar la dignidad vulnerada, recomponer los vínculos sociales quebrados o incidir en las condiciones estructurales que permiten la reproducción del racismo.

Esta insuficiencia normativa ha favorecido la progresiva incorporación de la justicia restaurativa en el debate jurídico y político sobre la respuesta a la violencia motivada por el odio. Tanto en el plano internacional como en el europeo y nacional, se han desarrollado iniciativas orientadas a explorar el potencial de los procesos restaurativos como mecanismos complementarios al proceso penal tradicional. La justicia restaurativa se fundamenta en un enfoque

relacional y dialógico que sitúa en el centro la experiencia de la víctima, promueve el reconocimiento del daño y articula formas de responsabilidad que trascienden la mera retribución punitiva. No obstante, su aplicación a los delitos de odio plantea interrogantes de especial complejidad: ¿es legítimo trasladar conflictos atravesados por relaciones estructurales de desigualdad a espacios basados en la voluntariedad y el diálogo?, ¿pueden los procesos restaurativos preservar la gravedad normativa del delito de odio sin despolitizar su dimensión colectiva?, ¿bajo qué condiciones institucionales es posible evitar la revictimización y la reproducción de asimetrías de poder?

Partiendo de estas preguntas, este artículo sostiene que la justicia restaurativa puede constituir un complemento jurídicamente relevante en la respuesta a determinados delitos de odio racial, siempre que se inserte en un marco institucional sólido, coherente con el derecho antidiscriminatorio y dotado de garantías reforzadas. Desde un enfoque jurídico y comparado, el trabajo analiza, en primer lugar, la persistencia del racismo en la Europa contemporánea y sus implicaciones normativas; en segundo término, examina los límites estructurales de la respuesta penal frente al daño racializado; y, finalmente, evalúa las condiciones bajo las cuales los procesos restaurativos pueden operar de forma legítima y eficaz en este ámbito.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo adopta un enfoque jurídico-normativo con una dimensión comparada. El análisis se basa en el examen de marcos regulatorios internacionales, europeos y españoles relevantes en materia de discriminación racial, delitos de odio y justicia restaurativa, complementado con una revisión de la literatura doctrinal especializada. Asimismo, se incorporan referencias comparadas a experiencias normativas y desarrollos institucionales en el contexto europeo, con el fin de identificar condiciones de legitimidad institucional y garantías procedimentales relevantes para el debate jurídico en el contexto español.

1. La persistencia del racismo en la Europa contemporánea

1.1. *Evolución conceptual y enfoques normativos*

La discriminación racial constituye una de las formas más persistentes y complejas de desigualdad en las sociedades contemporáneas. Su definición fundacional, recogida en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Asamblea General de las Naciones Unidas 1965),

la describe como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

No obstante, la comprensión contemporánea del fenómeno ha experimentado una evolución sustancial. Los órganos de supervisión de Naciones Unidas, y en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD 2022), han subrayado que el racismo opera como un entramado sistémico, lo que obliga a los Estados a eliminar no solo las formas directas e intencionales de discriminación, sino también aquellas que derivan de prácticas aparentemente neutras y producen efectos desiguales. Como recuerda el propio Comité, la Convención fue concebida expresamente para combatir esta forma de discriminación en todas sus manifestaciones, incluidas las estructurales y las históricamente arraigadas, muchas de ellas vinculadas a la esclavitud o a la dominación colonial.

Este enfoque ampliado se ha consolidado en la jurisprudencia del CERD, que insiste en que la discriminación racial puede producirse tanto por conductas deliberadas como por impactos adversos diferenciados derivados de decisiones administrativas o judiciales. En este sentido, el Comité ha señalado reiteradamente que una actuación estatal puede ser discriminatoria cuando no toma en consideración todas las circunstancias relevantes del caso, generando un perjuicio específico para personas o colectivos afectados por procesos de discriminación racial.

En este marco, las observaciones y decisiones del CERD identifican de forma recurrente tres ámbitos de especial preocupación: la persistencia de perfiles raciales en la actuación policial; los efectos acumulativos de la discriminación múltiple, que inciden con particular intensidad en mujeres afrodescendientes, indígenas o pertenecientes a minorías étnicas; y la necesidad de promover transformaciones institucionales profundas orientadas a combatir las raíces estructurales del racismo y a avanzar hacia una igualdad racial sustantiva.

El racismo, en consecuencia, no puede entenderse únicamente como una contravención legal ni como una categoría jurídica restrictiva. Se manifiesta también como un fenómeno de profunda dimensión moral y relacional que exige una lectura filosófico-jurídica más amplia. En este plano, el racismo constituye una práctica de no reconocimiento que erosiona el estatus del otro como miembro igual

de la comunidad política. Su impacto trasciende la vulneración de derechos subjetivos individuales y se proyecta sobre el vínculo intersubjetivo y las bases mismas de la cohesión social.

Desde esta perspectiva, el racismo adopta la forma de una injusticia relacional que opera simultáneamente en los planos material y simbólico. Este enfoque resulta especialmente esclarecedor a la luz de la teoría de la justicia de Nancy Fraser, para quien una respuesta adecuada a la injusticia exige integrar de manera conjunta las dimensiones de redistribución —vinculada a la posición socioeconómica— y de reconocimiento —relativa al estatus y la valoración social—. Solo una aproximación que evite respuestas fragmentadas permite captar la complejidad del daño racial, que combina de forma inseparable desigualdad material y devaluación cultural (Fraser 2000, 108).

Esta dimensión relacional del daño racial permite, además, comprender la evolución histórica del racismo. En sus formulaciones modernas iniciales, se articuló como una doctrina abiertamente biologicista, sustentada en jerarquías pseudocientíficas destinadas a legitimar la dominación colonial, la esclavitud o la exclusión jurídica de determinados grupos. Tras la Segunda Guerra Mundial, estas teorías quedaron desacreditadas, pero el racismo no desapareció: se reconfiguró en modalidades más sutiles y culturalmente codificadas que continúan produciendo y reproduciendo desigualdades raciales sin recurrir explícitamente a criterios biológicos (Gong 2023, 272-273).

La literatura especializada ha destacado el carácter marcadamente adaptativo de este fenómeno. Como señala Casás (2018, 129), el racismo no constituye una realidad homogénea ni estática, sino un proceso cambiante, dotado de una notable capacidad de transformación. De ahí la relevancia de nociones como la de “nuevo racismo” (Barker 1981), que desplaza el énfasis desde la inferioridad biológica hacia narrativas culturales que presentan la diversidad como una amenaza para la cohesión social. Pese a esta mutación discursiva, la lógica subyacente permanece inalterada: tanto el racismo clásico como sus formulaciones contemporáneas descansan en la producción de estereotipos étnico-raciales y en la normalización de prácticas jerárquicas de diferenciación (Wieviorka 1992, 48).

Este desplazamiento ha permitido que el racismo se mantenga como estructura social al tiempo que esquivo el estigma asociado a sus manifestaciones históricas más explícitas. Como subrayan Balibar y Wallerstein (1991, 37), el racismo no se funda en la existencia de razas biológicas, sino que constituye un producto histórico y cultural. En la actualidad, basta con naturalizar diferencias culturales, religiosas o

nacionales y presentarlas como incompatibilidades esenciales para legitimar prácticas de exclusión e inferiorización. Narrativas centradas en la defensa de supuestos “valores europeos”, en presuntas “amenazas demográficas” o en el fracaso del “multiculturalismo” operan como marcos discursivos que normalizan la desigualdad y refuerzan mecanismos cotidianos de discriminación.

Desde el punto de vista jurídico, esta complejidad plantea desafíos de primer orden. Los marcos normativos tradicionales, centrados en la prohibición de la discriminación directa e intencional, resultan insuficientes para captar las formas indirectas, estructurales o simbólicas que caracterizan al racismo contemporáneo. Normas aparentemente neutras, decisiones administrativas rutinarias o prácticas institucionales desprovistas de intención discriminatoria explícita pueden generar efectos sistemáticamente desiguales. Para responder a esta realidad, el derecho antidiscriminatorio ha incorporado progresivamente categorías más sofisticadas —como la discriminación indirecta, la interseccionalidad o el daño colectivo— que permiten visibilizar impactos que trascienden el plano individual y afectan a grupos y comunidades enteras.

Este desplazamiento conceptual ha impulsado un giro normativo hacia enfoques transformadores. Desde esta perspectiva, la prevención, la reparación y la reforma institucional ocupan un lugar central en las políticas contemporáneas de igualdad. Aunque instrumentos como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial o la Directiva 2000/43/CE introdujeron avances relevantes, su orientación sigue siendo predominantemente correctiva. De ahí que, en el ámbito europeo, se haya intensificado la demanda de un enfoque basado en la igualdad sustantiva, capaz de promover transformaciones institucionales y culturales orientadas a dismantelar las bases estructurales del racismo.

En el contexto español, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación¹, representa un avance normativo significativo al desplazar el centro de gravedad desde el control de actos discriminatorios aislados hacia la corrección activa de las condiciones que los hacen posibles. La norma introduce obligaciones positivas en materia de prevención, formación institucional y actuación frente a la discriminación estructural, reforzando así una lógica transformadora.

¹ Boletín Oficial del Estado. 2022. *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*. BOE n. 167, 13 de julio.

Asimismo, la creación de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato, con competencias en mediación, apoyo a las víctimas y promoción de buenas prácticas, aporta un elemento institucional decisivo para repensar la respuesta jurídica al racismo más allá de una lógica exclusivamente sancionadora. Con todo, la eficacia de este marco dependerá de su implementación efectiva, del refuerzo de la confianza institucional —especialmente entre personas y colectivos históricamente afectados por prácticas discriminatorias— y de la sostenibilidad real de las políticas adoptadas.

1.2. *Del odio cotidiano al poder institucional: el papel de la extrema derecha*

La persistencia del racismo en Europa no puede entenderse sin atender a los entornos sociales, institucionales y discursivos que facilitan su reproducción. Más allá de las expresiones abiertas de hostilidad, el racismo contemporáneo se manifiesta sobre todo mediante prácticas cotidianas, representaciones mediáticas y narrativas políticas que moldean percepciones colectivas y orientan la acción pública. En este escenario, la extrema derecha ha desempeñado un papel particularmente decisivo.

El ascenso de estas formaciones no constituye únicamente una tendencia electoral: ha producido un desplazamiento cultural profundo. Las narrativas victimistas, las estrategias de inversión de responsabilidad y las apelaciones a una supuesta “igualdad amenazada” han otorgado legitimidad social a discursos excluyentes que operan bajo el ropaje de conceptos como “sentido común”, “tradición nacional” o rechazo a la “ideología de género” (Olmos-Alcaraz y Martín-Godoy 2024, 14). Estas expresiones funcionan como eufemismos destinados a despolitizar el racismo y a integrarlo en el repertorio lingüístico de la respetabilidad democrática.

Este fenómeno puede interpretarse mediante el concepto de desplazamiento de la ventana de Overton, en virtud del cual ideas previamente inaceptables pasan a ser gradualmente discutibles y, finalmente, asumidas por actores políticos convencionales. El resultado es la incorporación del racismo, en su versión culturalizada, al discurso político legítimo, lo que contribuye a erosionar el consenso democrático en torno a la igualdad y los derechos humanos (Lynch 2020, 176-180).

Este proceso tiene un claro correlato político. Fratelli d'Italia gobierna en Italia desde 2022; los Demócratas de Suecia accedieron

al ejecutivo ese mismo año; y el Partido de los Finlandeses lo hizo en 2023. En las elecciones europeas de 2024, los partidos de extrema derecha incrementaron sus escaños de 130 a 178 (+37%) (RTVE 2024). También en 2024, Chega obtuvo el 22,8% de los votos en Portugal. En 2025, Karol Nawrocki ganó las elecciones presidenciales en Polonia con un programa abiertamente nativista (RTVE 2025), y Reform UK obtuvo 677 concejalías en las elecciones locales británicas celebradas en mayo (House of Commons Library 2025). Estos resultados, lejos de constituir episodios aislados, reflejan una consolidación política sostenida que alimenta y normaliza discursos excluyentes.

La institucionalización del racismo posee, además, una dimensión performativa. La inacción o minimización institucional ante agresiones racistas transmite el mensaje de que ciertos cuerpos y voces no gozan de igual protección. Este silencio no es meramente omisivo: refuerza jerarquías simbólicas, contribuye a la normalización de la violencia y legitima prácticas de exclusión (Khan 2024, 310-315). En este sentido, la extrema derecha opera no solo como actor electoral, sino como productora de legitimidad simbólica, capaz de transformar prejuicios sociales en programas políticos y decisiones públicas.

España no constituye una excepción. Estudios recientes sobre el discurso de VOX muestran cómo estas dinámicas se reproducen mediante la reconfiguración del racismo como construcción ideológica “progresista” y la presentación de la discriminación estructural como una ficción incompatible con la libertad de expresión (Pérez Joya y Lozano 2021, 248-255). Esta narrativa invierte las responsabilidades históricas y socava la credibilidad de las políticas antirracistas (García Sanz 2024, 305-310).

El efecto más significativo, desde una perspectiva jurídica, es la creciente fragilización del marco normativo del contrato social, que se acompaña de una mayor vulnerabilidad jurídica para grupos racializados y de una merma en la capacidad institucional para implementar políticas antidiscriminatorias. Con frecuencia, estas políticas son objeto de controversia debido a su presunta “carga ideológica”. En este clima, instrumentos como el Plan de Acción de la UE contra el Racismo (2020-2025) o el Plan de Integración e Inclusión (2021-2027) no operan en un espacio neutro, sino en contextos donde el lenguaje de los derechos fundamentales ha sido sometido a procesos de resignificación estratégica, lo que permite su utilización con fines restrictivos o excluyentes y afecta de manera directa a su eficacia y legitimidad.

2. Delitos de odio racial y límites de la respuesta penal

La respuesta del sistema penal frente a la discriminación racial en Europa ha descansado, en gran medida, en el fortalecimiento de los instrumentos punitivos. Durante las dos últimas décadas, numerosos Estados han reformado su legislación para reconocer expresamente los delitos de odio como categoría jurídica diferenciada, ya sea mediante la tipificación de figuras específicas o a través de circunstancias agravantes asociadas al móvil discriminatorio del autor. Aunque este enfoque constituye un avance en el reconocimiento jurídico de la gravedad del odio racial, deja al descubierto importantes limitaciones estructurales.

A escala europea, la Decisión Marco 2008/913/JAI representa el principal instrumento de armonización en materia de racismo y xenofobia (Consejo de la Unión Europea 2008). Su implementación, sin embargo, ha sido fragmentaria. Como se ha señalado, los Estados miembros oscilan entre modelos que configuran los delitos de odio como categorías autónomas y sistemas que optan por agravar delitos comunes mediante circunstancias agravantes por motivación discriminatoria. Esta heterogeneidad no es meramente técnica, sino que refleja concepciones divergentes acerca del papel del derecho penal en una sociedad democrática y de los riesgos inherentes a la expansión de su función simbólica.

Desde una perspectiva normativo-penal, la literatura especializada ha subrayado la ambivalencia inherente a estas figuras. Por un lado, permiten visibilizar un daño históricamente silenciado al reconocer formalmente la motivación discriminatoria (Perry y Alvi 2012, 58-61). Por otro lado, existe el riesgo de que la respuesta penal quede confinada a una función expresiva o comunicativa, más orientada a transmitir mensajes institucionales de reproche que a transformar las condiciones sociales que permiten la reproducción del odio. Esta idea, ampliamente desarrollada por la teoría penal y la sociología del castigo, desde las concepciones expresivas de Feinberg y Dan-Cohen hasta los análisis funcionales de Roxin o Jakobs, ha sido retomada por parte de la doctrina española al advertir que determinadas reformas en materia de delitos de odio corren el riesgo de adquirir un carácter predominantemente simbólico, sin eficacia real sobre las estructuras que generan el daño (Silva 2001, 27-34).

Esta función simbólica cobra especial relevancia en contextos de creciente polarización, donde la legislación penal es susceptible de instrumentalización ideológica. La criminología crítica advierte que el punitivismo populista explota la ansiedad social ante la inseguridad

para promover endurecimientos penales cuyo impacto recae desproporcionadamente sobre los grupos más vulnerables (Barona 2017, 19). En tales escenarios, el castigo no solo refuerza la selectividad del sistema penal, sino que puede generar mecanismos de legitimación de desigualdades estructurales, afectando especialmente a personas racializadas o en situación de precariedad socioeconómica (Cigüela 2020, 5).

En coherencia con estas advertencias, diversos estudios empíricos cuestionan la capacidad disuasoria de la legislación sobre delitos de odio (Sinnar y Colgan 2020, 154-155; Chalmers y Leverick 2017, 22-28). Aunque tales normas cumplen una función expresiva al reafirmar valores de igualdad y convivencia, sus efectos preventivos resultan inciertos. Muchas víctimas manifiestan frustración ante los resultados judiciales (retrasos procesales, baja tasa de enjuiciamiento, resoluciones percibidas como meramente simbólicas). A ello se suma una desconfianza institucional persistente, particularmente entre colectivos racializados, que genera elevada infradenuncia y limita la aplicación efectiva de los marcos antidiscriminatorios (Jubany y Carles 2024, 7-12; FRA 2023b, 83-92).

Los datos recientes de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA 2023a, 12-18) ilustran esta situación: un 34% de las personas de ascendencia africana encuestadas en 13 Estados miembros declararon haber sufrido discriminación racial en el último año; un 12% reportaron haber sido víctimas de un delito de odio, y más del 80% de estos casos no fueron denunciados. Estas cifras ponen de relieve la brecha entre el reconocimiento jurídico de la igualdad y su efectividad cotidiana.

El contexto español confirma esta tendencia. Según la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, en 2023 se registraron 2.268 delitos de odio, un incremento del 21,3% respecto al año anterior. La discriminación racial o étnica representó el 41,8% del total (ONDOD 2024, 9-11). Aunque el 68,1% de los casos fueron esclarecidos, la infradenuncia permanece estructural entre los colectivos más vulnerables. Estos datos revelan no solo la magnitud del fenómeno, sino la urgencia de respuestas centradas en las víctimas y articuladas con políticas de igualdad sustantiva.

Esta insuficiencia estructural se refleja también en las estrategias institucionales más recientes. El *III Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio (2025-2028)* representa un avance relevante en la centralidad otorgada a las víctimas, a la mejora de los mecanismos de apoyo, a la reducción de la infradenuncia y a la incorporación de una perspectiva sensible al daño psicológico y al trauma. De hecho, una

parte sustancial de sus medidas se orienta a reforzar la protección, la información y el acompañamiento de las personas afectadas. Sin embargo, este enfoque victimocéntrico se articula fundamentalmente dentro de una arquitectura de respuesta penal y policial que permanece inalterada. La reparación del daño se concibe principalmente en términos de asistencia, protección y acceso al sistema penal, mientras que los mecanismos específicamente orientados al reconocimiento del daño relacional, a la asunción dialógica de responsabilidades o a la reconstrucción de la confianza institucional aparecen de forma marginal y subordinada².

3. Justicia restaurativa y daño discriminatorio

3.1. *Reconocimiento, responsabilidad y garantías ante el daño discriminatorio*

El daño producido por los delitos motivados por el odio no se agota en la lesión de un bien jurídico individual ni puede reducirse a la infracción abstracta de una norma penal. Se trata de un daño discriminatorio que afecta a la posición moral de la víctima, a su pertenencia social y a la igualdad que debe presidir el espacio normativo compartido. Desde esta perspectiva, el castigo penal, aun siendo necesario, resulta estructuralmente insuficiente para restaurar la dignidad vulnerada y para recomponer los vínculos sociales quebrados por la violencia motivada por el prejuicio.

En este contexto normativo se inscribe la justicia restaurativa como una posible respuesta al daño discriminatorio. Más que un simple conjunto de técnicas procedimentales, la justicia restaurativa propone un desplazamiento del eje del sistema penal desde una lógica predominantemente retributiva, centrada en la culpabilidad individual y la sanción, hacia un paradigma relacional orientado al reconocimiento del daño, a la participación activa de las partes y a la asunción de responsabilidades en un marco dialógico (Zehr 2010, 41). Su relevancia

² En el III Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio (2025-2028), la única referencia expresa a mecanismos restaurativos se limita a la mediación, concebida en términos estrictamente instrumentales. En concreto, se propone “fomentar [...] la utilización de procedimientos y técnicas de mediación en delitos de odio, siempre que las partes lo acepten voluntariamente, al objeto de que la misma pueda servir a la reparación de la víctima” (medida 2.5). La mediación aparece así configurada como un instrumento auxiliar de apoyo a la víctima, sin desarrollo normativo propio ni integración en un marco estructural de justicia restaurativa.

no radica únicamente en la reparación material, sino en su capacidad para articular espacios institucionales de encuentro y reconocimiento que contrarresten la deshumanización inherente a los delitos de odio, restituyan a la víctima su condición de sujeto moral y hagan visible, para el infractor, el carácter profundamente humano del daño causado (Ortega 2024, 121). De este modo, los procesos restaurativos pueden favorecer una toma de conciencia del sufrimiento infligido y contribuir a la reconstrucción de la igualdad moral quebrantada por la violencia discriminatoria.

Esta lectura encuentra un sólido respaldo teórico. Como ha puesto de manifiesto Domingo (2012, 7), el daño no puede concebirse como la mera vulneración de un mandato jurídico, sino como una fractura relacional que altera los vínculos interpersonales y la posición de la víctima dentro de la comunidad. Su reparación exige procesos capaces de restituir ese vínculo y de proporcionar una forma de reparación moral y social que el castigo, por sí solo, no puede ofrecer.

En este marco, la responsabilidad adopta un sentido ampliado. Frente a la responsabilidad puramente imputativa del modelo retributivo, la justicia restaurativa exige una responsabilidad que implica comprender el alcance del daño, confrontarlo moralmente ante la víctima y comprometerse con su reparación (Barona 2017, 25). Como señala Bea (2013, 199), el infractor no queda excluido de la comunidad moral, sino que es llamado a responder dentro de ella, en un proceso que transforma el castigo en un espacio de reconocimiento donde la víctima adquiere centralidad normativa.

Sobre esta base, la justicia restaurativa ha sido defendida por sus partidarios atendiendo a una serie de rasgos que, al menos en abstracto, refuerzan su potencial como respuesta al daño discriminatorio. Entre ellos se destacan el protagonismo y el empoderamiento de las personas directamente implicadas en el conflicto, la voluntariedad de la participación, la centralidad de la víctima, el reconocimiento del papel de la comunidad, la apertura a procesos restaurativos diversos, la atención a la dimensión emocional y comunicativa del proceso, la ausencia de exclusiones categoriales de delitos, la importancia de la evaluación empírica de los programas y, finalmente, su carácter complementario —y no sustitutivo— respecto del sistema de justicia penal. Como subraya Armenta (2018, 207), estos elementos explican el atractivo persistente de la justicia restaurativa incluso después del abandono de las tesis más idealistas que aspiraban a erigirla en un modelo alternativo integral, afirmándose hoy como un instrumento complementario cuya legitimidad depende

de su adecuada articulación con las garantías propias del Estado de Derecho (Tamarit 2013, 143).

Ahora bien, el reconocimiento de estas potencialidades no puede desligarse de un análisis crítico de sus límites estructurales. De forma significativa, una parte relevante de las objeciones procede de las propias filas restaurativas. En este sentido, Armenta (2018, 208) advierte que muchas de las dificultades más problemáticas no provienen de posiciones abiertamente hostiles, sino de autores comprometidos con el paradigma restaurativo que alertan sobre los riesgos de una implementación acrítica. Entre estas críticas internas destacan las relativas al rol del facilitador y a la exigencia de una elevada profesionalización; a la compleja articulación de los procesos restaurativos con el sistema penal y a sus efectos procesales o en la fase de ejecución de la pena; a la indefinición del modelo restaurativo predominante —centrado alternativamente en el encuentro, en el resultado reparador o en una aspiración transformadora—; al papel ambivalente de la idea de reconciliación; y, en último término, a los efectos reales del proceso sobre sus protagonistas (Cuadrado 2015).

A estas dificultades se añaden objeciones de carácter más profundo formuladas desde posiciones críticas con la justicia restaurativa. Tal como sistematiza Armenta (2018, 208-209), estas críticas se articulan en torno a la posible afectación de principios estructurales del derecho penal y procesal penal, como la seguridad jurídica, la proporcionalidad y la tutela judicial efectiva, así como al riesgo de una privatización del conflicto penal incompatible con los fines irrenunciables del *ius puniendi* estatal y con el principio de igualdad ante la ley.

Estas objeciones adquieren una relevancia singular en el ámbito de los delitos motivados por el odio, donde el daño no es meramente individual, sino identitario, simbólico y estructural. En estos contextos, la bilateralidad víctima-infractor resulta frecuentemente insuficiente, cuando no problemática, debido a la existencia de estigmatización colectiva, desigualdades históricas y relaciones de poder asimétricas. Como advierte Gavrielides (2012, 3630), sin un reconocimiento explícito del sesgo discriminatorio y sin mecanismos institucionales capaces de neutralizar dichas asimetrías, los procesos restaurativos corren el riesgo de reproducir las dinámicas de poder que dicen combatir o de generar nuevas formas de revictimización.

De ahí que una concepción normativamente exigente de la justicia restaurativa deba anclarse en una noción de dignidad relacional sostenida por garantías jurídicas, institucionales y procedimentales sólidas. Esta exigencia conecta con la idea de reparación

transformadora desarrollada en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, según la cual las violaciones producidas en contextos estructurales de desigualdad no pueden abordarse mediante respuestas meramente compensatorias, sino que requieren intervenciones orientadas a modificar las condiciones que hacen posible el daño. Así lo ha afirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009, párrs. 388-401) en el caso *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*.

Finalmente, la dimensión intercultural de los conflictos discriminatorios refuerza esta cautela. En sociedades caracterizadas por el pluralismo cultural, la legitimidad de la justicia restaurativa depende de su capacidad para articular marcos de sentido diversos sin imponer concepciones hegemónicas de dignidad, reconocimiento o perdón. En este punto, la hermenéutica diatópica propuesta por Raimon Panikkar ofrece un marco adecuado para pensar procesos restaurativos orientados a la construcción de significados compartidos, siempre que se sustenten en estructuras institucionales sólidas y en facilitadores con competencia cultural acreditada (Bea 2013, 197).

3.2. *Condiciones institucionales de la justicia restaurativa en los delitos de odio racial*

Sobre la base del marco conceptual desarrollado en el apartado anterior, este epígrafe examina las condiciones institucionales y normativas bajo las cuales la justicia restaurativa puede constituir una respuesta legítima y eficaz frente a los delitos de odio de carácter racial. En el contexto europeo, la mediación penal se ha consolidado como el instrumento restaurativo más extendido, situándose en la intersección entre la dogmática penal punitiva y la filosofía de la reparación. Sin embargo, su utilización no puede entenderse como una mera técnica procedimental, sino como una decisión normativa acerca de cómo afrontar daños que son simultáneamente individuales, identitarios y estructurales, y que exigen marcos institucionales coherentes tanto con el derecho antidiscriminatorio como con una ética del reconocimiento.

Esta exigencia resulta especialmente relevante en el caso de víctimas en situación de especial vulnerabilidad. Para estas personas, el proceso penal tradicional no siempre garantiza una participación efectiva ni libre de riesgos de revictimización, lo que contribuye a explicar los elevados niveles de infradenuncia en los delitos de odio. Diversos estudios procesales han puesto de relieve que, sin garantías

reforzadas de información, acompañamiento y protección, la mera ampliación formal de los derechos de la víctima no se traduce en una experiencia de justicia significativa (Yáñez 2023, 56-58).

Esta constatación ha sido parcialmente asumida en el ámbito institucional español. La *Guía de recomendaciones para las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito en el ámbito de la atención a las víctimas de delitos de odio*, aprobada por el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas, reconoce expresamente que la participación de estas víctimas requiere condiciones reforzadas desde el primer contacto con las autoridades. En particular, la Guía subraya que el acceso a los servicios de apoyo no puede condicionarse a la interposición de denuncia y que la atención debe prestarse en entornos seguros, mediante un lenguaje accesible y con acompañamiento continuado, como presupuesto mínimo para una experiencia de justicia significativa (Ministerio de Justicia 2022, 9-12).

A esta dimensión institucional debe añadirse la diversidad de formas y arquitecturas procesuales que ha desarrollado la justicia restaurativa en las últimas décadas, y que condicionan de manera decisiva sus exigencias de legitimidad. Las *family group conferences*, originadas en Nueva Zelanda y posteriormente adaptadas en distintos contextos europeos, integran a familiares, actores comunitarios y representantes institucionales con el fin de reconstruir la red social dañada por el conflicto. Los círculos restaurativos, desarrollados a partir de aportaciones teóricas y metodológicas como las de Pranis, permiten abordar conflictos complejos mediante procesos deliberativos ampliados en los que la comunidad asume una participación estructural. Los *sentencing circles*, utilizados principalmente en Canadá y de forma marginal en algunas experiencias europeas, incorporan a jueces, fiscales, servicios sociales y actores comunitarios en la determinación conjunta de respuestas orientadas a la reparación. Asimismo, los *community accountability boards*, empleados en países como el Reino Unido, Noruega o Bélgica, otorgan protagonismo a grupos específicamente formados para gestionar daños colectivos o patrones recurrentes de exclusión social. Finalmente, los procesos restaurativos de carácter preventivo —como los *restorative dialogues* o las *community conversations*— permiten intervenir sobre patrones de hostilidad o discriminación antes de su escalada, aspecto especialmente relevante en contextos en los que el racismo opera a través de microagresiones y dinámicas normalizadas de exclusión (Pranis 2005, 15-32; Umbreit 2000, 65-76).

Esta pluralidad de formatos no es meramente descriptiva: implica niveles muy distintos de exposición de la víctima, de participación

comunitaria y de intervención institucional, lo que obliga a precisar bajo qué condiciones normativas pueden desplegarse legítimamente en supuestos de delitos de odio. Precisamente por ello, resulta necesario sistematizar las garantías mínimas que deben concurrir para evitar que estas prácticas trivialicen el sesgo discriminatorio o reproduzcan desigualdades estructurales.

Las garantías pueden agruparse en dos categorías. En primer lugar, las garantías de justicia procedimental incluyen: (1) la participación verdaderamente voluntaria, respaldada por asesoramiento independiente y condiciones explícitas de protección; y (2) la asunción significativa de responsabilidad por parte del infractor, que debe reconocer el sesgo que motiva la conducta y su impacto identitario y colectivo. Estas garantías resultan indispensables para asegurar la equidad del proceso y para evitar la revictimización o la reproducción de relaciones asimétricas de poder características de los delitos de odio (Choi et al. 2011, 341-347).

En segundo lugar, las garantías de justicia estructural requieren: (1) el reconocimiento explícito del sesgo y de su dimensión estructural; (2) la facilitación culturalmente competente y sensible al trauma; y (3) el respaldo institucional coherente con los marcos antidiscriminatorios y con la obligación pública de combatir la desigualdad (Añón 2021, 36-42). Estas garantías no constituyen requisitos meramente formales, sino condiciones de legitimidad normativa para que la justicia restaurativa pueda operar de manera adecuada en contextos atravesados por la discriminación racial, evitando la despolitización del daño y asegurando su inscripción en un marco de justicia estructural.

A partir del análisis precedente, las condiciones de legitimidad de los procesos restaurativos en delitos de odio racial pueden sistematizarse del siguiente modo:

Tabla 1.

Condiciones de legitimidad de los procesos restaurativos en delitos de odio racial

Justicia procedimental	Justicia estructural
Participación voluntaria e informada de las partes	Reconocimiento explícito del sesgo discriminatorio y de su dimensión estructural
Participación segura de la víctima y acceso a apoyo especializado	Facilitación culturalmente competente y sensible al trauma

Justicia procedimental	Justicia estructural
Protección frente a riesgos de revictimización	Coherencia con el marco del derecho antidiscriminatorio
Asunción significativa de responsabilidad por parte del infractor	Respaldo institucional y supervisión pública

En coherencia con esta sistematización, las exigencias de justicia procedimental y estructural no permanecen en un plano puramente teórico, sino que encuentran un reflejo concreto en los estándares de actuación definidos para la atención institucional a las víctimas de delitos de odio. La citada guía de recomendaciones establece obligaciones específicas orientadas a prevenir la victimización secundaria, tales como la adaptación del lenguaje jurídico, la provisión de información comprensible y continuada, la contención emocional, la evitación de confrontaciones innecesarias con el agresor y el diseño de planes individualizados de apoyo psicológico y social (Ministerio de Justicia 2022, 9-11).

La doctrina procesal ha advertido, además, que la exposición reiterada de la víctima, la falta de adecuación del lenguaje jurídico y la ausencia de apoyos especializados pueden reproducir dinámicas de victimización secundaria, especialmente en contextos de discriminación estructural (Yáñez 2023, 66-67). Estas consideraciones ponen de relieve que las garantías restaurativas no deben entenderse únicamente como requisitos formales del procedimiento, sino como condiciones materiales de equidad y seguridad indispensables para su legitimidad.

Como ha señalado Ruggiero (2017, 92-98) desde una perspectiva sociocrítica, la ausencia de una dimensión institucional explícita convierte la justicia restaurativa en un ejercicio meramente ritual, incapaz de producir transformaciones normativas o sociales significativas. Este riesgo ha sido parcialmente asumido en el marco europeo, en particular a través de la Directiva 2012/29/UE y de las Recomendaciones CM/Rec(2018)8 y CM/Rec(2024)4 del Consejo de Europa, que subrayan la necesidad de procesos restaurativos seguros, culturalmente competentes y específicamente adecuados para contextos de discriminación.

No obstante, la consolidación institucional de la justicia restaurativa en Europa sigue siendo desigual (Chapman 2019, 33-36). Mientras algunos Estados han desarrollado infraestructuras estables y sistemas de evaluación sistemáticos, otros mantienen prácticas dependientes de

programas locales o de iniciativas piloto (Kuzelewski 2024, 145-155; Home Office 2023, 8-15; Comisión Europea 2021, 4-7). En el caso español, esta desigualdad se manifiesta de forma particularmente intensa en el plano institucional y territorial. Como pone de relieve el *Mapa Preliminar de Justicia Restaurativa en España* elaborado por GEMME España (2023), la implantación de los servicios restaurativos presenta una marcada fragmentación territorial, con modelos dispares en términos de cobertura, estabilidad institucional, financiación, profesionalización de los facilitadores y articulación con los órganos judiciales y las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, lo que incide directamente en la igualdad en el acceso y en la calidad de la respuesta ofrecida a las víctimas.

En este contexto, la Ley Orgánica 1/2025 (BOE 2025) constituye un hito normativo al permitir la aplicación de la justicia restaurativa a lo largo de las distintas fases del proceso penal y al establecer, por primera vez, un procedimiento común para su desarrollo. La norma fija principios rectores —voluntariedad, oficialidad, gratuidad y confidencialidad—, regula la derivación judicial, establece plazos, define el contenido del informe final y prevé la posible incorporación de acuerdos restaurativos en la fase de ejecución. Esta orientación hacia una justicia penal más eficiente mediante instrumentos restaurativos exige, como subraya la doctrina procesal, que el acceso de las víctimas se articule a través de espacios restaurativos seguros, gratuitos y atendidos por profesionales formados y supervisados, evitando que la justicia restaurativa quede en un plano meramente declarativo (Llorente 2025, 144-145).

No obstante, esta apertura plantea dilemas jurídicos específicos en los delitos de odio de carácter racial. En particular, la ausencia de límites materiales explícitos o de criterios diferenciados de derivación obliga a extremar las cautelas cuando concurren situaciones de desequilibrio o desigualdad significativa entre víctima y victimario, especialmente en contextos de vulnerabilidad. Como ha señalado Neira (2025, 178), aun cuando la ley no lo explicita, resulta aconsejable evitar la derivación a procedimientos de justicia restaurativa en aquellos supuestos en los que dicha desigualdad pueda comprometer la libertad y la seguridad de la participación, confiando en el criterio judicial para prevenir decisiones inadecuadas.

Ahora bien, esta advertencia no debe interpretarse en términos de exclusión automática de los delitos de odio del ámbito de la justicia restaurativa. Antes al contrario, en estos contextos resulta imprescindible articular mecanismos institucionales previos o paralelos de protección, acompañamiento y apoyo especializado que permitan

reequilibrar la posición de las partes y garantizar que una eventual participación en un proceso restaurativo sea verdaderamente libre, informada y compatible con las exigencias del derecho antidiscriminatorio. La ausencia de estándares mínimos de formación y certificación de facilitadores, así como de protocolos homogéneos para la identificación del sesgo discriminatorio, genera en este punto una incertidumbre significativa sobre las condiciones en que estos casos pueden incorporarse legítimamente a procesos restaurativos.

A ello se añade la estructura territorial fragmentada de los servicios públicos de justicia restaurativa en España. Aunque la LO 1/2025 habilita un sistema general, su implementación práctica depende en gran medida de las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia, dando lugar a un mapa heterogéneo en términos de infraestructura, recursos y calidad institucional. Los territorios pioneros han articulado modelos más coherentes y estables —como el País Vasco, Navarra o Cataluña—, mientras que otras comunidades han desarrollado programas de mediación penal con distinto grado de institucionalización, como ocurre en Andalucía, o mantienen servicios incipientes o dependientes de iniciativas locales. Esta dispersión territorial genera desigualdades significativas en el acceso a la justicia restaurativa y afecta de manera particular a comunidades que ya presentan una menor confianza institucional.

La experiencia comparada muestra que, cuando se cumplen garantías estructurales sólidas, los procesos restaurativos pueden favorecer el reconocimiento de las víctimas, la reparación relacional y, en determinados contextos, la reducción de la reincidencia. Por el contrario, cuando el sesgo discriminatorio no es explícitamente reconocido, la participación no es verdaderamente libre o los facilitadores carecen de formación crítica adecuada, los procesos restaurativos corren el riesgo de convertirse en rituales formales que reproducen dinámicas de victimización y refuerzan desigualdades preexistentes (Gavrielides 2021, 118-125).

Esta diversidad de resultados responde, en buena medida, a diferencias en el modo en que los ordenamientos integran institucionalmente la justicia restaurativa. Así, mientras el modelo español tiende a configurarla como un marco complementario al proceso penal bajo supervisión judicial y con aspiración de coherencia estructural, la experiencia italiana revela una institucionalización más contenida y predominantemente procedimental, con menor explicitación de sus finalidades transformadoras. Este contraste evidencia que la mera previsión normativa de mecanismos restaurativos no garantiza, por sí sola, su capacidad para afrontar daños complejos,

especialmente cuando concurren desigualdades estructurales. Lo determinante no es la existencia formal del instrumento, sino la calidad del andamiaje normativo e institucional que lo sostiene (Serrani 2025, 166-168).

Finalmente, la persistente falta de datos desagregados y de protocolos de evaluación estandarizados limita la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional. La doctrina insiste en la necesidad de un marco común europeo de indicadores de proceso y resultado —participación, satisfacción, reparación y reincidencia, desagregados por motivo delictivo, raza y género— que permita medir la legitimidad y la efectividad de estas prácticas. España debería incorporar estas exigencias en el desarrollo reglamentario de la LO 1/2025, instaurando sistemas robustos de evaluación, certificación obligatoria y supervisión pública y comunitaria.

En conjunto, la justicia restaurativa ofrece un potencial real en contextos de delitos de odio racial, pero únicamente cuando se inserta en marcos jurídicos, procedimentales e institucionales sólidos. Su legitimidad depende de la capacidad del sistema para garantizar seguridad, equidad y reconocimiento estructural, evitando respuestas simbólicas que trivialicen el daño discriminatorio o desplacen hacia las víctimas la carga de la reparación.

Conclusiones

La intensificación de la violencia motivada por el odio, unida a la persistente desconfianza hacia las instituciones públicas, sitúa la respuesta estatal ante un reto de primer orden. El análisis desarrollado en este trabajo ha puesto de manifiesto que, si bien el derecho penal cumple una función indispensable de visibilización jurídica del daño discriminatorio y de afirmación simbólica de los valores constitucionales, sus instrumentos resultan estructuralmente insuficientes para abordar las dimensiones relacionales, identitarias y estructurales que caracterizan a los delitos de odio. La sanción penal actúa sobre la responsabilidad individual, pero no incide de manera directa en los contextos institucionales, culturales y sociales que reproducen la desigualdad racial.

Desde esta perspectiva, la justicia restaurativa se configura como un marco complementario capaz de ampliar la respuesta estatal mediante una lógica orientada al reconocimiento, la asunción de responsabilidad y la reparación significativa. Su potencial reside en la posibilidad de incorporar la experiencia vivida de las víctimas, de

generar espacios institucionales de reconocimiento y de intervenir sobre dinámicas relacionales que el proceso penal tradicional difícilmente alcanza. No obstante, dicho potencial solo puede materializarse cuando la justicia restaurativa se inserta en un andamiaje institucional sólido, sustentado en garantías de voluntariedad real, protección efectiva de las víctimas, facilitación culturalmente competente y reconocimiento explícito del sesgo discriminatorio.

El análisis comparado confirma que la mera habilitación legal de mecanismos restaurativos constituye una condición necesaria, pero claramente insuficiente. La legitimidad y eficacia de estas prácticas dependen de la calidad institucional que las sostiene: formación especializada, supervisión adecuada, financiación estable y coordinación interadministrativa. En el caso español, pese a los avances normativos recientes, persisten déficits estructurales relevantes, vinculados a la ausencia de protocolos específicos para delitos de odio, a la falta de sistemas homogéneos de formación y certificación de facilitadores y a la fragmentación territorial de los servicios de justicia restaurativa. Estas carencias resultan especialmente problemáticas en los delitos basados en la identidad, donde las asimetrías de poder y la desconfianza institucional pueden comprometer tanto la equidad del proceso como la autenticidad de la voluntariedad.

La Ley Orgánica 1/2025 representa un paso relevante hacia una arquitectura jurídica más coherente al reconocer la justicia restaurativa a lo largo de las distintas fases del proceso penal y dotarla de un marco procedimental común. Sin embargo, el estudio pone de relieve que su eficacia dependerá de su capacidad para evolucionar desde una declaración normativa hacia un sistema plenamente operativo. Ello exige un desarrollo reglamentario que incorpore, al menos, la certificación obligatoria de facilitadores, estándares nacionales de formación, protocolos unificados de derivación y mecanismos rigurosos de evaluación y supervisión institucional. En ausencia de este despliegue, la reforma corre el riesgo de permanecer en el plano simbólico, sin impacto práctico real sobre las víctimas de delitos de odio.

El trabajo confirma asimismo que la justicia restaurativa en contextos de violencia racial no puede concebirse como una respuesta neutral ni meramente técnica. El daño identitario presenta una dimensión política y estructural que obliga a evaluar cuidadosamente los contextos de desigualdad, los desequilibrios de poder y los efectos colectivos de la ofensa. En consecuencia, los mecanismos restaurativos deben valorarse no solo por su corrección procedimental, sino por su

contribución efectiva a la igualdad sustantiva, a la legitimidad del sistema de justicia y a la cohesión social.

Desde esta premisa, se subraya la necesidad de avanzar hacia un marco común de indicadores que permita evaluar de forma comparada la idoneidad, eficacia y equidad de los procesos restaurativos, incorporando datos desagregados por motivo discriminatorio, raza y género, así como evaluaciones longitudinales de impacto. La ausencia de estas herramientas constituye un obstáculo significativo para la rendición de cuentas y para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

Las implicaciones prácticas del análisis son claras. Jueces y fiscales requieren criterios normativos precisos para la derivación de casos de odio a procesos restaurativos, mientras que los facilitadores necesitan formación especializada en discriminación, trauma e interculturalidad. La institucionalización de estas exigencias no es una opción accesorio, sino una condición imprescindible para garantizar procesos seguros, legítimos y respetuosos con los derechos fundamentales.

En suma, la justicia restaurativa puede desempeñar un papel relevante en la respuesta a los delitos de odio racial siempre que se integre en una arquitectura de justicia estructural que combine proporcionalidad penal, reparación efectiva y transformación institucional. Lejos de suponer un desplazamiento del derecho penal, la justicia restaurativa constituye una vía complementaria que, bajo garantías suficientes, puede reforzar la protección de los derechos fundamentales y contribuir a una respuesta estatal más justa, coherente y acorde con la dignidad de las víctimas.

Referencias

- Añón, María José. 2021. «Transformaciones en el derecho antidiscriminatorio: avances frente a la subordinación». *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja* 26: 29-53.
- Armenta, Teresa. 2018. «Justicia restaurativa, mediación penal y víctima: vinculación europea y análisis crítico». *Revista General de Derecho Europeo* 4: 204-243.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1965. *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*. Resolución 2106 (XX), 21 de diciembre de 1965.
- Balibar, Étienne e Immanuel Wallerstein. 1991. *Race, nation, class: Ambiguous identities*. Londres: Verso.
- Barker, Martin. 1981. *The new racism: Conservatives and the ideology of the tribe*. Londres: Junction Books.

- Barona, Silvia. 2017. «Esquizofrenia en la justicia penal: entre el expansivo Derecho Penal, la búsqueda de la minimización del proceso y el impulso de la mediación penal». En *Estudios sobre mediación y arbitraje desde una perspectiva procesal*, dirigido por Julio Sigüenza y Gemma García-Rostán, 1-31. Pamplona: Aranzadi.
- Bea, Emilia. 2013. «Referentes culturales y filosóficos de la justicia restaurativa». *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico* 13: 193-213.
- Boletín Oficial del Estado. 2023. *Ley Foral 4/2023, de 16 de marzo, de Justicia Restaurativa de Navarra*. BOE n. 84, 4 de abril.
- Boletín Oficial del Estado. 2025. *Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia*. BOE n. 3, 3 de enero.
- Casás, Marta E. 2018. «El racismo y su proyección actual: ¿un fenómeno nuevo o un problema sin resolver?». *Cuadernos de Trabajo Social* 31(1): 121-137. Doi: 10.5209/CUTS.55732.
- Chalmers, James y Fiona Leverick. 2017. *A comparative analysis of hate crime legislation: A report to the hate crime legislation review*. Glasgow: University of Glasgow. Acceso el 4 de abril de 2026: <https://eprints.gla.ac.uk/147020/1/147020.pdf>.
- Chapman, Tim. 2019. «La justicia restaurativa en Europa». En *Justicia restaurativa: una justicia para las víctimas*, editado por Helena Soletó y Ana Carrascosa, 31-38. Madrid: Tirant lo Blanch.
- Choi, J. J., Diane L. Green y Michael J. Gilbert. 2011. «Putting a human face on crimes: a qualitative study on restorative justice processes for youths». *Child and Adolescent Social Work Journal* 28(5): 335-355. Doi: 10.1007/s10560-011-0238-9
- Cigüela, Javier. 2020. «Populismo penal y justicia paralela: un análisis político-cultural». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 22-12: 1-40.
- Comisión Europea. 2021. *The potential of restorative justice in cases of violent extremism and terrorism*. Radicalisation Awareness Network (RAN), Directorate-General for Migration and Home Affairs. Bruselas. Acceso el 9 de noviembre de 2025. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-03/ran_cons_overv_pap_restor_just_pcve_vot_10022021_en.pdf.
- CERD. 2022. *Selección de decisiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Vol. I (1988-2011). Nueva York: Naciones Unidas.
- Consejo de la Unión Europea. 2008. *Decisión Marco 2008/913/JAI, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal*. DOUE 328, 6 de diciembre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- Cuadrado, Carmen. 2015. «La mediación: ¿una alternativa real al proceso penal?». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 17(1): 1-32.

- Domingo, Virginia. 2012. «¿Qué es la justicia restaurativa?». *Criminología y Justicia* 4: 6-11.
- FRA. 2023a. *Being Black in the EU: Experiences of people of African descent*. Viena: FRA.
- FRA. 2023b. *Informe anual 2023 sobre derechos fundamentales*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Fraser, Nancy. 2000. «Rethinking recognition». *New Left Review* 3: 107-118.
- García Sanz, Carolina. 2024. «Diferencia racial, jerarquías y violencia en la España del siglo XX. ¿Un punto ciego historiográfico?». *Ayer. Revista de Historia Contemporánea* 134(2): 301-317. Doi: 10.55509/ayer/2332.
- Gavrielides, Theo. 2012. «Contextualising restorative justice for hate crime». *Journal of Interpersonal Violence* 27(18): 3624-3643. Doi: 10.1177/0886260512447575.
- Gavrielides, Theo (ed.) 2021. *Comparative justice*. Cham: Springer Nature. Doi: 10.1007/978-3-030-74874-6.
- Gong, Junkai. 2023. «Development of cultural racism and the subsequent effect». *BCP Social Sciences & Humanities* 21: 271-279. Doi: 10.54691/bcpssh.v21i.3503.
- Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (GEMME España). 2023. *Mapa preliminar de justicia restaurativa en España*. Acceso el 4 de abril de 2026: <https://mediacionesjusticia.com/wp-content/uploads/2023/04/Mapa-JR-GEMME.pdf>.
- Home Office. 2023. *Hate crime, England and Wales, 2022 to 2023*. Londres: Home Office. Acceso el 16 de septiembre de 2025: <https://www.gov.uk/government/statistics/hate-crime-england-and-wales-2022-to-2023>.
- House of Commons Library. 2025. *Local elections 2025: Results and analysis*. Briefing Paper CBP 10272. Londres: House of Commons Library. Acceso el 9 de octubre de 2025: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10272/>.
- Jubany, Olga e Isabelle Carles. 2024. «Researching diverse understandings of justice and the potential of restorative measures for hate crimes». *Droit et Cultures* 86. Doi: 10.4000/130de.
- Khan, Fatima. 2024. «Almost invisible white supremacy: racism, silence and complicity in the interracial interaction order». *Sociology* 59(2): 307-324. Doi: 10.1177/00380385241278123.
- Kuźelewski, Dariusz. 2024. «The Norwegian model of victim-offender mediation as an original system approach». *Białystok Legal Studies* 29(4): 139-160. Doi: 10.15290/bsp.2024.29.04.09.
- Llorente, Mercedes. 2025. «La justicia restaurativa: reflexiones sobre su integración en el proceso penal». En *La optimización de la Justicia: reflexiones sobre la eficiencia procesal*, dirigido por José Caro, 135-147. Barcelona: Atelier.
- Lynch, Julia. 2020. «In and out of the overton window». En *Regimes of inequality: The political economy of health and wealth*, 176-206. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ministerio de Justicia. 2022. *Guía de recomendaciones para las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito en el ámbito de la atención a las víctimas de delitos de odio*. Madrid: Ministerio de Justicia. Acceso el 12 de diciembre de 2025: https://www.mjusticia.gob.es/es/Ciudadano/Victimas/Documents/Guia_recomendaciones_OAVD_delitos_odio.pdf.
- Neira, Ana M. 2025. «Nuevos límites de la conformidad y la justicia restaurativa en el proceso penal español». En *Reflexiones acerca de la Ley de eficiencia (LO 1/2025)*, dirigido por Cristina Alonso, Almudena Valiño y Ana Rodríguez Álvarez, 171-183. Madrid: Colex.
- Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio (ONDOD). 2023. *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España 2024*. Madrid: Ministerio del Interior. Acceso el 9 de septiembre de 2025: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/Informe-delitos-de-odio-2024.pdf>.
- Olmos-Alcaraz, Antonia, y Paula Martín-Godoy. 2024. «¡A cualquier cosa se le llama racismo!: Análisis discursivo de las estrategias de negación del racismo de Vox en Twitter». *Disertaciones. Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social* 17(1): 1-18. Doi: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/a.13387.
- Ortega, Cristina. 2024. «El discurso de odio desde una perspectiva constitucional: cuando el castigo penal (casi) nunca sirve para proteger a personas vulnerables». *Cuadernos de Res Publica en derecho y criminología* 3: 108-127. Doi: 10.46661/respublica.9544.
- Pérez Joya, Rocío y Antonio M. Lozano. 2021. «La “derecha radical” en Europa y España: racismo, xenofobia y discriminación». *Revista de Cultura de Paz* 5: 245-269.
- Perry, Barbara y Shahid Alvi. 2012. «“We are all vulnerable”: The in terrorem effects of hate crimes». *International Review of Victimology* 18: 57-71. Doi: 10.1177/0269758011422.
- Pranis, Kay. 2005. *The little book of Circle processes: A new/old approach to peacemaking*. Intercourse (PA): Good Books.
- RTVE. 2024. «La extrema derecha crece hasta rozar el 25% de los escaños del Parlamento Europeo, pero no será decisiva». *RTVE.es*, 10 de junio. Acceso el 20 de julio de 2025: <https://www.rtve.es/noticias/20240610/extrema-derecha-crece-25-escaños-parlamento-europeo/16153049.shtml>.
- RTVE. 2025. «El ultraconservador Nawrocki gana las presidenciales en Polonia». *RTVE.es*, 2 de junio. Acceso el 20 de julio de 2025: <https://www.rtve.es/noticias/20250602/ultraconservador-nawrocki-gana-presidenciales-polonia/16218523.shtml>.
- Ruggiero, Vincenzo. 2017. *Power and crime*. Londres: Routledge.
- Serrani, Alessandro. 2025. «Justicia restaurativa: una breve comparación España-Italia». En *La optimización de la justicia: reflexiones sobre la eficiencia procesal*, dirigido por José Caro, 159-172. Madrid: Colex.
- Silva, Jesús M. 2001. *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas.

- Sinnar, Shirin y Beth A. Colgan. 2020. «Revisiting hate crimes enhancements in the shadow of mass incarceration». *New York University Law Review Online* 95: 149-170.
- Tamarit, Josep M. 2013. «El necesario impulso de la justicia restaurativa tras la Directiva europea de 2012». *Ars Iuris Salmanticensis* 1: 139-160.
- Umbreit, Mark S. 2000. *Family group conferencing: Implications for policy and practice*. Minneapolis: Center for Restorative Justice & Peacemaking, University of Minnesota.
- Wieviorka, Michel. 1992. *El racismo: una introducción*. Barcelona: Gedisa.
- Yáñez, Irene. 2023. «Reflexiones sobre los delitos de odio y las víctimas especialmente vulnerables». *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos* 8: 45-78. Doi: 10.25267/REJUCRIM.2023.i8.03.
- Zehr, Howard. 2010. *El pequeño libro de la justicia restaurativa*. Intercourse (PA): Good Books.