Materiales Didácticos n.º 12

Contra el Discurso de Odio y la Intolerancia

Intolerancia y Discurso de Odio: Amenazas para la Democracia

Movimiento contra la Intolerancia

Materiales Didácticos n.º 12

Contra el Discurso de Odio y la Intolerancia

Intolerancia y discurso de odio: amenazas para la democracia.

Movimiento contra la Intolerancia

Fundamentos Básicos para la Convivencia Democrática

1. **Defensa de la igual Dignidad de las personas y de la universalidad de Derechos Humanos.**
2. **Erradicación social, cultural y política de la Intolerancia (1), en todos los ámbitos, tanto en todas sus formas como en todas sus manifestaciones, hacia las distintas realidades de la condición humana.**
3. **Rechazo de todo despotismo, opresión, ideología y praxis totalitaria e identitaria excluyente.**
4. **Eliminación integral de toda expresión y manifestación de violencia, terrorismo y belicismo.**
5. **Eliminación de la pobreza y apuesta por la redistribución de la riqueza.**
6. **Compromiso por una ética cívica para la Libertad, Igualdad, Solidaridad, Justicia y Tolerancia.**
7. **Desarrollo y profundización de la Democracia representativa y participativa.**
8. **Reconocimiento, memoria y defensa universal de los derechos de las víctimas de crímenes de odio.**
9. **Desarrollo de una cultura no sexista y de convivencia humanista para la concordia y la Paz.**
10. **Defensa de la sociedad intercultural y de un desarrollo humano en armonía con la Naturaleza.**

*(1) Son **Formas de intolerancia:** el racismo y la xenofobia, el machismo y la misoginia, el supremacismo, la lgtbifobia, el antisemitismo y la islamofobia, la cristianofobia y la intolerancia hacia la conciencia, el antigitanismo, y la disfobia, el edadismo y la aporofobia, así como otras expresiones de fanatismo, extremismo y totalitarismo. Son **Manifestaciones de intolerancia:** la estigmatización, la hostilidad, la discriminación, el discurso y los delitos de odio, el terrorismo, los crímenes de lesa humanidad y otros actos y conductas dirigidas **hacia las distintas realidades de la condición humana**, violando su dignidad y derechos.*

Declaración Universal de Derechos Humanos

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros." (Art. 1º)

"Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración." (Art. 30º)

SOMOS	diferentes
SOMOS	iguales

© Movimiento contra la Intolerancia

Índice de contenidos

1.- SEMIÓTICA DE LA INTOLERANCIA Y DISCURSO DE ODIO. Esteban Ibarra.....5

2.- "LA INTOLERANCIA: UNA AMENAZA PARA LA DEMOCRACIA".
Declaración del Consejo de Europa.....9

3.- DECLARACIÓN DE VIENA Consejo de Europa. (9 de octubre de 1993) 11

4.- LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA, EL ANTISEMITISMO
Y LA INTOLERANCIA. Declaración y Plan de Acción. Consejo de Europa. 13

5.- LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL RESPETO A LAS CREENCIAS RELIGIOSAS.
Resolución 1510 (2006). Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.....17

6.- BLASFEMIAS, INSULTOS RELIGIOSOS Y DISCURSO DE ODIO
CONTRA LAS PERSONAS POR RAZÓN DE SU RELIGIÓN.
Recomendación 1805 (2007). Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. 21

7.- LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE TOLERANCIA EN LOS MEDIOS
DE COMUNICACIÓN Recomendación R (97) 21 del Comité de Ministros del Consejo de Europa .25

8.- "EL DISCURSO DE ODIO".
Recomendación nº R (97) 20. Comité de Ministros del Consejo de Europa.....29

9.- LA LUCHA CONTRA EL DISCURSO DE ODIO. Memorándum explicativo. ECRI.
Recomendación General nº 15 DE LA Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.....33
Memorandum explicativo.....40

10.- REFERENCIA JURIDICA. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.
SOBRE LA JURISPRUDENCIA DEL "DISCURSO DE ODIO"(Hate speech).
Protocolo sobre Ciberdelincuencia Racista y Xenófoba.....91

11.- LIBERTAD DE EXPRESIÓN VERSUS INCITACIÓN AL ODIO: ACNUDH Y EL PLAN DE
ACCIÓN DE RABAT.....79

12.- LA ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN DE LA ONU PARA LA LUCHA CONTRA EL
DISCURSO DE ODIO 101

Movimiento contra la Intolerancia
"Por tod@s un respeto"
Solo una raza, la raza humana
A.Einstein
PROTESTA AL AYUNTAMIENTO DE MADRID POR OLVIDAR A LAS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA
IN MEMORIAM JAVIER ZABALETA
MAPA WEB
Donar
901 10 13 75
OFICINA DE SOLIDARIDAD

INFO RAXEN
Servicio de Noticias de Movimiento contra la Intolerancia
INICIO
ESPAÑA
EUROPA
AMÉRICA LATINA
NORTEAMÉRICA
OTROS PAISES
OPINION
DOCUMENTOS
VIDEOS
VICTIMAS
COLABORA
Piden cárcel para los líderes de Alianza Nacional y La Falange (FE) por incitar al odio un 12-O en Barcelona
¿En qué frente está Pablo Iglesias?
A la atención de Dª Manuela Carmena y de los Grupos Municipales del Ayuntamiento de Madrid
In Memoriam Javier Zabaleta
Te destacamos
Declaració Institucional contr...
ÁREAS
Antigitanismo y Romafobia
Antisemitismo
Aporofobia
Conciertos y Música de Odio
Delitos Incidentes Discurso de odio
Disfobia
Homofobia y LGTBfobia
Iniciativas Solidarias

HATE CRIMES
STOP
CRÍMENES DE ODIO
EUROPEAN NETWORK AGAINST HATE CRIMES
zu Rassismus
RED EUROPEA CONTRA LOS DELITOS DEL ODIO
INICIO
IMPACTO ELECTORAL
OPINIÓN
RED
CAMPAÑAS
BLOG
NUESTROS PRINCIPIOS
LE PEN ARRANCA SU CAMPAÑA EMULANDO A TRUMP Y EL "BREXIT"
SIGUENOS
Español
Die Ärzte "Schrei nach Lie...
VIDEOS DESTACADOS
ÚLTIMOS INFORMES

Martes, Mayo 2, 2017
www.educatolerancia.com
Movimiento contra la Intolerancia
EDUCATOLERANCIA
EN QUÉ TRABAJAMOS
MATERIALES
NOTICIAS
CONTACTO
Usamos cookies para mejorar la experiencia de usuario en nuestra web. Si continua usando la web asumiremos que está de acuerdo.
OK

SEMIÓTICA DE LA INTOLERANCIA Y DISCURSO DE ODIO

Esteban Ibarra

Estamos aún lejos de una comprensión semiótica de la intolerancia, de todo su conjunto, de sus formas y manifestaciones, de su dimensión poliédrica, de sus caras junto aristas que la configuran, así como de lo esencial del signo que transmite y sustancia en todas sus expresiones, conductas e institucionalizaciones. En cambio, si estamos en condiciones de acometer uno de sus detritus: **el discurso de odio**; sin olvidar o equivocarnos de que este solo es una pequeña parte del sistema que alberga lenguajes, gestos, símbolos, mensajes, formas de expresión, signos comunicativos, significantes y significados, doctrinas... que recogen manifestaciones de intolerancia racista y xenófoba, antisemita e islamófoba, misógena y homotránsfoba, antigitana y aporófoba, o de cualquier otra heterofobia hacia la diversidad de la condición humana; todo ello en sus variadas conductas de estigmatización, ostracismo, hostilidad, acoso, persecución, discriminación, segregación, odio criminal, incluidos el homicidio y el genocidio; una intolerancia que puede adoptar formas institucionalizadas en políticas y leyes, o ser la base de regímenes nazi-fascistas, autócratas y totalitarios.

Sin embargo, aunque abordar este fenómeno complejo de la Intolerancia: actitud, comportamiento, expresión que rechaza y desprecia al diferente, que deshumaniza y cosifica a la persona, que ataca la dignidad humana y sus atributos universales, negando valor y derechos a sus vidas, como ya señalaba la Declaración de Viena del Consejo de Europa, en 1981, aunque resulte dificil acometerlo, entre otros motivospor no disponer de la necesaria unidad lexicológica, tal y como señalaba Umberto Eco en el Forum Internacional sobre la Intolerancia organizado por la Academia Universal de las Culturas en 1997 y apoyado por la UNESCO, resulta esencial que hablemos de ello porque esta es la manera de ir ganando terreno, avanzando mediante acuerdos que nos acercan a una mayor y profunda interpretación como son los conceptos fenomenológicos del discurso de odio (Consejo de Europa 1997) y crímen de odio (OSCE 2003).

Siguiendo a Umberto Eco, hay que coincidir en que el problema de la intolerancia es mucho mas profundo y peligroso de lo que estimamos. Nace de impulsos elementales, al márgen de toda doctrina y allí radica la dificultad para aislarla y refutarla con ayuda de argumentos racionales porque cuenta con impulsos primitivos. Y cuando deja de ser espontanea transformandose en una práctica política y teórica ya es demasiado tarde,de ahí la urgencia de deconstruir su lenguaje que la sostiene, de acudir a la semiótica para intervenir en todas sus dimensiones y en sus mutaciones para llegar a lo mas profundo, a su raíz humana de donde deriva y expande dejando un rastro de horror a lo largo de la historia de la humanidad. La violencia, el terrorismo, la guerra y el exterminio son sus consecuencias prevalentespor lo que mirar desde la indiferencia convierte en responsable.

Compartiendo la alarma de la UNESCO por *"la intensificación actual de los **actos de intolerancia**, violencia, terrorismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, racismo, antisemitismo, exclusión, marginación y discriminación perpetrados contra minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, refugiados, trabajadores migrantes, inmigrantes y grupos vulnerables de la sociedad, así como por los actos de violencia e intimidación contra personas que ejercen su derecho de libre opinión y expresión – todos los cuales constituyen amenazas para la consolidación de la paz y de la democracia en el plano nacional e internacional y obstáculos para el desarrollo, (…)*. Y también **resueltos** a conseguir *"todas las medidas positivas necesarias para fomentar la tolerancia en nuestras sociedades, por ser ésta no sólo un preciado principio, sino además una necesidad para la paz y el progreso económico y social de todos los pueblos"*, **debemos entender** que *"no sólo es un **deber moral**, sino además una **exigencia política y jurídica**".*

Frente a estrategias de manipulación y desinformación, frente a la falsificación de noticias y hechos, frente a metalenguajes como la "postverdad", frente a la incesante agi-pro de la intolerancia identitaria, populista y totalitaria, donde radican multitud de violencias, ante el precarismo conceptual y la anorexia de lenguaje científico interpretativo que permite el uso retorcido e interesado de términos, de oximorones y expresiones tautológicas, frente a la intolerancia espoleada por cañones deshumanizadores que disparan desde redes sociales, guerras tuiteras y agresiones foreras de todo tipo, juntando palabras que dañan en lo profundo, incluso provocan suicidios, vejan, humillan, golpean dignidad hacia personas con las que no se debate pensamiento, sino que se les ataca con abuso de superioridad y en desproporción de combate….frente atodo ello, nos queda la fuerza de la razón, de la memoria y el compromiso en la respuesta humanista que levanta la ética de la libertad, igualdad, solidaridad, justicia y tolerancia y que hace de la valentía cívica su razón de ser.

Libertad de expresión, no es libertad de agresión

Al igual que la propaganda precede a la acción, **el discurso de odio precede al delito**. Los numerosos asesinatos monitorizados desde la muerte de Lucrecia Pérez (1992), los miles de delitos de odio registrados desde comienzos de los años 90, ni se deben, ni se pueden interpretar como meros episodios aislados, al márgen de un contexto de clima social de intolerancia hacia personas diferentes a las que niega; un contexto alimentado por un discurso de odio que alienta la estigmatización, exclusión, hostilidad, fanatismo, agresividad y violencia contra el "otro", el distinto, hacia colectivos vulnerables y personas en riesgo. El discurso de odio pretende suspender derechos y libertades como el derecho a vivir sin ningún tipo de miedo o intimidación, el derecho a la dignidad, tanto individual como colectiva, el derecho a la igualdad de trato sin ningún tipo de discriminación o marginación, en definitiva, el derecho a ser iguales en tener derechos.

Quienes propagan el discurso de odio, en su defensa enarbolan la "libertad de expresión" pero en verdad lo que reclaman es **"libertad de agresión",** impunidad para insultar, degradar, despreciar y denigrar, para promover prejuicios, burlarse y humillar, para intimidar, acosar y hostigar, para excluir, marginar y discriminar, para difamar, ridiculizar e inventar mentiras, para incitar a la violencia, concertar agresiónes y cometer crímenes, incluidos crímenes de lesa humanidad, por intolerancia que es negación del prójimo por su posible pertenencia, real o supuesta, a una categoría humana definida por el sujeto agresor que reduce la personalidad de la víctima alentando la dinámica de odio en base a una "raza", orientación sexual, lengua, condición socioeconómica, ocupación o apecto físico (color de piel, peso, pelo), por su origen territorial, nacional o étnico, identidad cultural, convicciones religiosas e ideología, por su opinión política, moral o de otra índole, por su edad, profesión, identidad y razón de género, características genéticas, por discapacidad intelectual o física, enfermedad, estado serológico o cualquier otro factor de significación de las diferentes manifestaciones de la condición humana.

El discurso de odio se refiere al discurso difundido de manera oral, escrita, en soporte visual, papel o audio, en los medios de comunicación, o internet, u otros medios de difusión social, incluidos cartelería, pancartas u otros medios de distribución social que concreten y alienten conductas que niegan dignidad e iguales derechos a personas, de colectivos minoritarios o mayoritarios, a grupos vulnerables y gentes en riesgo por ser distintos, pudiendo adoptar y ser soporte de diversas formas de intolerancia, singulares o múltiples, como el racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia, cristianofobia, LGTBIfobia, antigitanismo y gitanofobia, misoginia y sexismo, aporofobia, etnonacionalismo y cualquier otra construcción que implique rechazo, desprecio e irrespeto al prójimo y a sus inalienables derechos humanos. Un discurso que especialmente no debe tener cabida en los medios de comunicación, en Internet y en redes sociales, debido a su impacto dañino, lugares que hoy son campos de batalla donde se libra la lucha por la hegemonía cultural, en una guerra que la intolerancia ha emprendido contra la democracia. Los profesionales de la información deben interpretarlo conforme a su propia ética profesional evitando dar voz al discurso de odio y a las organizaciones que lo promueven. Los medios no deben convertirse en plataformas de propaganda

racista y de otras formas de intolerancia, aunque algunos lo son y otros lo consienten en sus foros mal administrados. Discurso que según su gravedad debe ser penalizado, sancionado, repudiado o enviado al ostracismo.

La conclusión que emerge de la experiencia histórica europea es clara. El discurso de odio racista y antisemita fue el precedente del Holocausto, como la incitación al odio étnico en la antigua Yugoeslavia precedió a la guerra y a la "limpieza étnica". Hoy en toda Europa, la violencia racista viene siempre precedida por el discurso del odio. Es un fenómeno peligroso que nadie pone en duda, no es una simple opinión, sino el veneno que causa sufrimiento y muerte. Así lo entendió el Comité de Ministros del **Consejo de Europa** en su resolución (20) de 1997 definiendo que *"abarca todas las formas de expresión que* ***propaguen, inciten, promuevan o justifiquen*** *el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras las formas de odio basadas en la intolerancia, incluida la intolerancia expresada por agresivo nacionalismo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante"*. Concepto complementado por la **Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia** del mismo organismo (marzo de 2016) en su Recomendación nº 15 donde reitera que debe entenderse "*como* ***fomento, promoción o instigación,*** *en cualquiera de sus formas, del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por razones de "raza" (1), color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual y otras características o condición personales"*.

Denuncia y lucha

No obstante no es fácil la denuncia por múltiples motivos que van desde la desconfianza institucional hasta la dificultad de identificar al perpetrador, transitando tambien por el desconocimiento legal o la indolenia institucional. Avanzar en la lucha contra el discurso de odio en su dimensión delictiva precisa tener presentes las conclusiones del Consejo JAI de la Unión Europea para combatir los crímenes de odio en la Unión, aprobadas el 6.12.2013. Entre las medidas propuestas planteaba: "*Asegurar la rápida y efectiva investigación y procesamiento de los Delitos de Odio, certificando que la posible motivación por intolerancia es tenida en cuenta durante todo el proceso penal.* ***Tomar medidas apropiadas para facilitar la denuncia de los Delitos de Odio por parte de las víctimas y en tanto sea posible también de las asociaciones que les apoyen,*** *incluyendo medidas para fomentar la confianza en la policía y otras instituciones. Recoger y publicar datos comprensibles y comparables sobre Delitos de Odio, en la medida de lo posible que incluyan el número de incidentes denunciados por el público y el registrado por las autoridades y cuerpos de seguridad; el número de condenas; los motivos escondidos tras esos crímenes; y los castigos impuestos a los agresores*."

Tras la denuncia y la instrucción del procedimiento, no siempre bien realizada, llega el enjuiciamiento, confrontandose con argumentos basados en la "libertad de expresión", en general usados por neonazis, racistas y otros que promueven el odio basado en la intolerancia, que obvian el **artº 20.4 de la Constitución Española** que afirma: *"estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia"*. Así lo evidenciaron sentencias de T. Supremo hacia las organizaciones neonazis Hammerskin y Blood and Honour entre otras, incluso una reciente sentencia del T. Constitucional de 22.7.2015 ante un recurso de amparo por delito de injurias a la Corona, donde se alegaba libertad ideológica y de expresión, al manifestar: *"La libertad de expresión no es, en suma, un derecho fundamental absoluto e ilimitado, sino que tiene lógicamente, como todos los demás, sus límites, de manera que cualquier expresión no merece, por el simple hecho de serlo, protección constitucional, toda vez que el art. 20.1 a) CE* ***"no reconoce un pretendido derecho al insulto"*** *(SSTC 29/2009, de 26 de enero; 77/2009, de 23 de marzo, y 50/2010, de 4 de octubre). En consecuencia, este Tribunal ha declarado repetidamente que quedan fuera de la protección constitucional del art. 20.1 a) CE "las expresiones indudablemente injuriosas o sin relación*

con las ideas u opiniones que se expongan y que resulten innecesarias para la exposición de las mismas". Es decir, las que, "en las concretas circunstancias del caso sean ofensivas u oprobiosas". Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que "[l]a tolerancia y el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática y pluralista. De ello resulta que, en principio, se puede considerar necesario, en las sociedades democráticas, ***sancionar e incluso prevenir todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio basado en la intolerancia****" (STEDH de 16 de julio de 2009, caso Féret c. Bélgica, § 64), del mismo modo que la libre exposición de las ideas no autoriza el uso de la violencia para imponer criterios propios".*

Sin embargo una dinámica perversa, en especial en internet y redes sociales, sustentada en **abuso de derecho,** contrasta con el ordenamiento jurídico y la posición de altos Tribunales. Son actos tendentes a la destrucción de los derechos o libertades de personas y colectivos reconocidos en Tratados Internacionales como el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, o como el Tribunal Constitucional que en su día evidenció, en sentencia condenatoria contra León Degrelle por denuncia de **Violeta Friedman,** cuando negó el Holocausto y humilló a las víctimas. En este sentido la **Decisión Marco de Derecho Penal y el Convenio contra la Ciber-delincuencia racista y xenófoba**, bien reflejados en el art. 510 del Código Penal, suponen una respuesta positiva. Queda pendiente, para otros hechos de inferior gravedad, acabar con su impunidad como infracciones sancionables por vía administrativa, donde los actos discriminatorios, de odio e intolerancia están a la orden del día, sin menoscabo de la necesaria lucha ideológica y el impulso de un contra-discurso, urgente y necesario, como reclama la razón y la conciencia, junto a todas las instituciones que se tengan por democráticas.

Esteban Ibarra

Presidente de Movimiento contra la Intolerancia y

Secretario General del Consejo de Víctimas de Delitos de Odio

"LA INTOLERANCIA: UNA AMENAZA PARA LA DEMOCRACIA"

La Declaración **"la Intolerancia: una amenaza para la democracia"** *Es un documento político que muestra como la Intolerancia no es una cuestión puramente teórica, sino que es un tema que ocupa a los responsables políticos directamente. Como los demás documentos de este tipo del Consejo de Europa no tiene fuerza vinculante o coercitiva sino en tanto en cuanto los gobiernos respectivos asuman su contenido. Pero es un claro indicador de la importancia del punto en cuestión.*

El punto de vista, como aparece en el mismo título de esta breve declaración, es que ***el fenómeno de la Intolerancia****, hoy día reaparecido de diversas formas en Europa, es un peligro para la democracia y los valores y modos de vida que ésta representa, en particular para los Derechos Humanos, tal como son reconocidos en los sistemas democráticos y en los instrumentos internacionales a los que los Estados se han adherido.*

La Declaración *anima a todos los esfuerzos legales, sociales y políticos para impedir la propagación de ideologías racistas o que fomenten la intolerancia de cualquier forma; también estimula la promoción de actividades a favor de la concienciación general de los Derechos Humanos y la compresión mutua entre los grupos humanos.*

Declaración sobre la Intolerancia: Una amenaza para la democracia

(Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 14 de mayo de 1981 en su 68ª reunión)

El Comité de Ministros del Consejo de Europa,

1. **Convencido de que la Tolerancia, así como el respeto a la Dignidad e Igualdad intrínseca de todos los seres humanos son la base misma de toda sociedad democrática y pluralista.**
2. **Profundamente inquieto** ante el resurgimiento de diversas formas de Intolerancia.
3. Reafirmando su determinación de mantener el régimen político verdaderamente democrático enunciado en el preámbulo de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
4. Recordando que los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales son los fundamentos mismos de la justicia y de la paz en el mundo.
5. Teniendo presente que la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ha logrado asegurar una protección internacional eficaz, sin discriminaciones, a toda persona dependiente de la jurisdicción de los Estados contratantes.
6. Recordando que, según la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y como Si consecuencia de la Resolución (68) 30 del Comité de Ministros de 3l de octubre de 1968 sobre las medidas que han de tomarse con-

tra la incitación al odio racial nacional y religioso, varios Estados miembros han adoptado una nueva legislación o han reforzado la legislación existente contra actos inspirados por el racismo.

7. Felicitándose de la adopción por la Asamblea Consultiva de la Resolución 743 (1980) sobre **"La necesidad de combatir la reaparición de la propaganda fascista y de sus aspectos racistas".**

8. Considerando que el mejor medio para actuar contra todas las formas de intolerancia es proteger y conservar las instituciones democráticas y estimular en ellas la confianza de los ciudadanos, así como su participación activa en su funcionamiento.

9. Persuadido del papel capital de la **educación y de la información en la acción contra la intolerancia**, la cual encuentra su origen frecuentemente en la ignorancia, fuente de incomprensión, de odio y de violencia:

I. **Condena firmemente todas las formas de Intolerancia,** cualquiera que sea su origen, inspiración o finalidad, así como los actos de violencia que generan, sobre todo cuando atentan contra la vida humana.

II. **Rechaza todas las ideologías que conduzcan al menosprecio del individuo** o la negación de la intrínseca igualdad de todos los seres humanos.

III. Recuerda solemnemente su adhesión inquebrantable a los principios de la democracia pluralista y del respeto a los derechos humanos, fundamento de la pertenencia al Consejo de Europa, así como a la Convención Europea para Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, instrumento esencial para el ejercicio efectivo de estos derechos.

IV Decide:

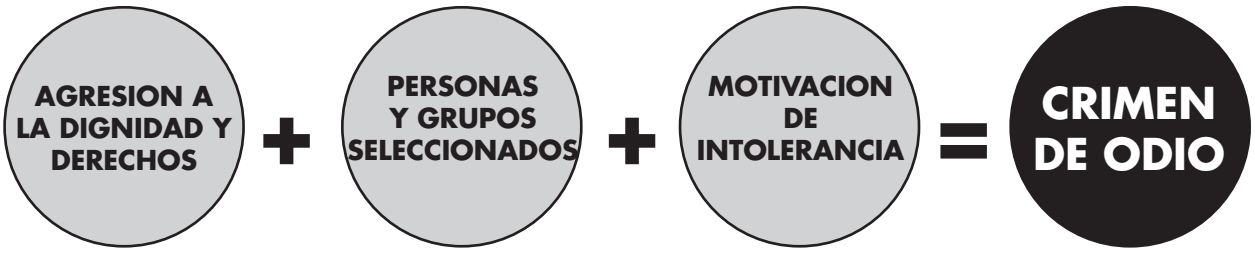
a) redoblar sus esfuerzos para **prevenir,** mediante la acción a nivel nacional e internacional, especialmente en el marco del Consejo de Europa, la propagación de ideologías racistas y totalitarias y para actuar eficazmente contra toda forma de intolerancia;

b) tomar a este fin todas las **medidas adecuadas** y poner en práctica un programa de actividades que prevean concretamente el estudio de instrumentos jurídicos aplicables en la materia, con vistas a reforzarlos encaso de necesidad;

c) promover la toma de conciencia de las **exigencias de los derechos humanos** y de las responsabilidades que se derivan de ellos en una sociedad democrática y, a este efecto, además de la educación en materia de derechos humanos, fomentar en las escuelas, ya desde el primer curso, la creación de un clima de comprensión activa y de respeto de las cualidades y de la cultura ajenas;

d) conviene que **los Estados miembros no descuiden ningún esfuerzo** para que prevalezcan en otras organizaciones internacionales los principios enunciados más arriba;

e) hace un llamamiento a todas las instituciones, movimientos y asociaciones, así como a todas las fuerzas políticas y sociales para que aporten su contribución a una resuelta acción **contra la amenaza que representa la intolerancia para la democracia.**



Consejo de Europa

DECLARACIÓN DE VIENA (*)

(9 de octubre de 1993)

Nosotros, **Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa**, **reunidos por primera vez en la historia de nuestra Organización** con ocasión de esta Conferencia en Viena, declaramos solemnemente lo siguiente:

El fin de la división de Europa nos ofrece una oportunidad histórica de reafirmar la paz y la estabilidad en este continente. Todos nuestros países están comprometidos con la democracia pluralista y parlamentaria, con la **indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos**, con la preeminencia del Derecho y con un patrimonio cultural común enriquecido por su diversidad. Por todo ello, Europa puede convertirse en un amplio espacio de seguridad democrática.

Esta Europa es portadora de una inmensa esperanza que, a ningún precio, debe ser destruida por las **ambiciones territoriales**, el resurgimiento de los **nacionalismos agresivos**, la perpetuación de zonas de influencia, la **intolerancia** o las **ideologías totalitarias**.

Condenamos todas estas desviaciones, que han sumergido a los pueblos de la ex-Yugoslavia en el odio y la guerra, y amenazan a otras regiones. Hacemos un llamamiento a los dirigentes de estos pueblos para que pongan fin a sus conflictos. Invitamos a estos pueblos a unirse a nosotros para construir y consolidar la nueva Europa.

Somos conscientes de que la protección de las minorías nacionales es esencial para la estabilidad y la seguridad de la democracia en nuestro continente.

El Consejo de Europa es la institución política europea por excelencia que está en condiciones de acoger, en pie de igualdad y con estructuras permanentes, a las democracias europeas liberadas de la opresión comunista. Por esta razón, su adhesión al Consejo de Europa es un elemento central de la construcción europea fundada sobre los valores de nuestra Organización.

La adhesión presupone que el Estado candidato haya adoptado sus instituciones y su ordenamiento jurídico a los principios fundamentales del Estado democrático, a la preeminencia del Derecho y al respeto de los derechos humanos. Los representantes del pueblo deben haber sido elegidos por vía de elecciones libres y limpias, mediante un sufragio universal. La garantía de la libertad de expresión, sobre todo en los medios de comunicación, la protección de las minorías nacionales y el respeto a los principios de Derecho Internacional deben seguir siendo las condiciones esenciales para el examen de cada candidatura. El compromiso de firmar el Convenio Europeo de Derechos humanos y de aceptar en breve plazo su mecanismo de control, es igualmente fundamental. Estamos decididos a asegurar en el seno del Consejo de Europa el pleno respeto de los compromisos asumidos por todos los Estados Miembros.

Afirmamos nuestra voluntad de promover la integración de los nuevos Estados Miembros y de proceder a las reformas necesarias en la Organización teniendo en cuenta las propuestas de la Asamblea Parlamentaria así como las preocupaciones de las entidades locales y regionales, esenciales para la expresión democrática de los pueblos.

Confirmamos la política de apertura y de cooperación con todos los países de la Europa central y oriental que hayan optado por la democracia. Los programas establecidos por el Consejo de Europa para ayudar a la transición democrática deben desarrollarse, adaptándose constantemente a las necesidades de los nuevos asociados.

Pretendemos poner al Consejo de Europa en plena disposición para contribuir a la seguridad democrática, para afrontar los desafíos de la Sociedad del Siglo XXI, expresando jurídicamente los valores que definen nuestra identidad europea, y para favorecer la mejora de la calidad de vida.

Estos objetivos requieren un reforzamiento de la coordinación de los trabajos del Consejo de Europa con los de otras instituciones que concurren en la construcción de una Europa democrática y segura, para satisfacer las exigencias de complementariedad y de una mejor utilización de los recursos. (….)

(…..) La creación de **una Europa tolerante y próspera** no depende solamente de la cooperación entre los Estados. Se fundamenta asimismo en una cooperación transfronteriza territorial de cada Estado. Animamos a la Organización para que continúe su trabajo en este ámbito y para que lo amplíe a la cooperación entre regiones no limítrofes.

Expresamos nuestra convicción de que la **cooperación cultural** en el Consejo de Europa es un instrumento privilegiado -a través de la educación, los medios de comunicación, la acción cultural, la protección y la revalorización del patrimonio cultural, la participación de jóvenes- , para la cohesión de Europa en el respeto de sus diversidades. Nuestros Gobiernos se comprometen a tomar en consideración en sus relaciones de cooperación bilateral y multilateral las prioridades y orientaciones aprobadas en el Consejo de Europa.

Con el fin de contribuir a la cohesión de nuestras sociedades, destacamos la importancia de los compromisos contraídos en el marco de la Carta Social del Consejo de Europa y el Código Europeo de Seguridad Social, para dotar a los Países Miembros de una protección social adecuada.

Reconocemos el valor de la cooperación llevada a cabo en el seno del Consejo de Europa para proteger el medio natural y para mejorar el medio urbano.

Proseguiremos nuestros esfuerzos para facilitar la integración de los inmigrantes en situación regular y para mejorar **la gestión y el control de los flujos migratorios** respetando la libertad de desplazamiento en el interior de Europa. Alentamos al «Grupo de Viena» a continuar sus trabajos, contribuyendo de esta forma con otros grupos competentes a un **enfoque global** de los desafíos planteados por las migraciones.

Conscientes de nuestros fuertes vínculos de amistad con los Estados que fuera de Europa comparten los mismos valores, deseamos desarrollar esfuerzos comunes en favor de la paz y de la democracia.

Afirmamos, por otra parte, que la profundización en la cooperación para dar respuesta a la nueva coyuntura europea, no debería en modo alguno desviar nuestra responsabilidad respecto de la interdependencia y la solidaridad Norte/Sur.

****

En la perspectiva política así disertada, nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa, decidimos:

— mejorar la eficacia del Convenio Europeo de Derechos Humanos instituyendo Tribunal único para controlar el cumplimiento de los compromisos suscritos (vid. decisión en el anexo I);

— suscribir compromisos políticos y jurídicos relativos a la protección de las minorías nacionales en Europa y encomendar al Comité de Ministros la elaboración de los instrumentos jurídicos internacionales apropiados (vid. decisión en anexo II);

— **emprender una política de lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, y adoptar para ello una Declaración así como un plan de acción** (decisión en **anexo III**);

— aprobar en principio la creación de un órgano consultivo, que represente auténticamente tanto a las entidades locales como a las entidades regionales de Europa;

— invitar al Consejo de Europa a que estudie la adopción de instrumentos adecuados para estimular el desarrollo de acciones culturales de participación europea, en las que participen tanto los poderes públicos como la sociedad civil;

— encargar al Comité de Ministros que adopte las mejoras necesarias en el Estatuto de la Organización para su mejor funcionamiento teniendo en cuenta las propuestas formuladas por la Asamblea Parlamentaria.

ANEXO III

DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN SOBRE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA, EL ANTISEMITISMO Y LA INTOLERANCIA

Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa,

Persuadidos de que la diversidad de tradiciones y culturas constituye desde hace siglos una de las riquezas de Europa y de que el **principio de Tolerancia es la garantía** para mantener una sociedad abierta y respetuosa con la diversidad cultural, a la que estamos vinculados;

Convencidos de que la realización de una sociedad democrática y pluralista, respetuosa con la igual dignidad de todos los seres humanos, sigue siendo uno de los principales objetivos de la construcción europea;

Alarmados por el resurgir actual de fenómenos de racismo, de xenofobia y de antisemitismo, el desarrollo de un clima de intolerancia, la multiplicación de los actos violentos, especialmente contra los inmigrantes y personas procedentes de la inmigración así como de tratos degradantes y de las prácticas discriminatorias que los acompañan;

Igualmente alarmados por el resurgir de nacionalismos agresivos y de etnocentrismos que constituyen nuevas expresiones de xenofobia;

Inquietos por la degradación de las condiciones económicas que amenazan la cohesión de las sociedades europeas engendrando formas de exclusión susceptibles de favorecer las tensiones sociales y las manifestaciones xenófobas;

Persuadidos de que **estos fenómenos de intolerancia amenazan a las sociedades democráticas** y a sus valores fundamentales y que destruyen las bases de la construcción europea;

Confirmando la Declaración de 14 de mayo de 1981 del Comité de Ministros, en virtud de la cual condenaba solemnemente **todas las formas de intolerancia** así como los actos de violencia que provocan;

Reafirmando los valores de solidaridad que deben inspirar a todos los miembros de la sociedad para reducir la marginación y la exclusión social;

Convencidos además que, más allá de la tolerancia, el futuro de Europa exige de los individuos y de los grupos una voluntad de actuar en conjunto combinando sus diversas aportaciones,

— Condenamos de la forma más enérgica el racismo en todas sus formas, la xenofobia y el antisemitismo, así como la intolerancia y todas las formas de discriminación religiosa;

— Encarecemos a los Estados Miembros a continuar los esfuerzos ya emprendidos con el fin de eliminar estos fenómenos y nos comprometemos a reforzar las leyes nacionales y los instrumentos internacionales, así como a adoptar las medidas apropiadas en el plano nacional y europeo;

— Nos comprometemos a actuar contra todas las ideologías, políticas y prácticas que inciten al odio racial, a la violencia y a la discriminación, así como contra todo acto o lenguaje que refuerce los temores y las tensiones entre grupos raciales, étnicos, nacionales, religiosos o sociales diferentes;

— Apelamos de forma insistente a los pueblos, a los grupos, a los ciudadanos europeos y especialmente a los jóvenes para que se comprometan resueltamente en la **lucha contra todas las formas de intolerancia** y para que participen activamente en la construcción de una sociedad europea democrática, tolerante y solidaria, sobre la base de valores comunes.

Para ello, encomendamos al Comité de Ministros el desarrollo y la puesta en práctica en el plazo más breve posible del plan de acción siguiente, y de que provea los recursos financieros necesarios.

PLAN DE ACCIÓN

1. Lanzamiento de una amplia campaña europea de jóvenes destinada a movilizar al público en favor de una **sociedad tolerante**, basada en la **igual dignidad** de todos sus miembros, y contra las manifestaciones de **racismo, xenofobia, antisemitismo e intolerancia.**

Esta campaña, coordinada por el Consejo de Europa en cooperación con las organizaciones europeas de la juventud, tendrá una dimensión nacional y local mediante el establecimiento de comités nacionales.

Dicha campaña tratará especialmente de estimular proyectos piloto que impliquen a todos los sectores de la sociedad.

2. Invitación a los Estados Miembros a reforzar las garantías contra todas las formas de discriminación fundada en la raza, en el origen nacional o étnico o religioso, y con esta finalidad:

- reexaminar sin tardanza su legislación para eliminar las disposiciones susceptibles de generar discriminaciones fundadas en uno de estos motivos o que mantengan prejuicios;
- asegurar la adopción efectiva de leyes destinadas a combatir el racismo y la discriminación;

- reforzar e introducir medidas preventivas destinadas a combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, prestando una atención especial a las medidas destinadas a reforzar la toma de conciencia en relación con estos fenómenos y a establecer la confianza.

3. Creación de un Comité de expertos gubernamentales competente para:

- examinar las medidas legislativas, políticas y otras adoptadas por los Estados Miembros destinadas a combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, así como la eficacia de las mismas; — estimular la acción en la materia a nivel local, nacional y europeo;
- formular recomendaciones de política general a los Estados Miembros;
- estudiar los instrumentos jurídicos internacionales aplicables a la materia, y reforzarlos si fuera necesario.

El Comité de expertos presentará regularmente un informe al Comité de Ministros, que solicitará los dictámenes de los Comités directores interesados. Las modalidades complementarias para el funcionamiento de este nuevo mecanismo serán decididas por el Comité de Ministros.

4. Refuerzo de la comprensión mutua y de la confianza entre los pueblos mediante programas de cooperación y asistencia del Consejo de Europa. Los trabajos en este terreno deberían versar fundamentalmente sobre:

- el estudio de las causas profundas de la intolerancia y las soluciones que se puedan aportar, sobre todo mediante la organización de un seminario y el apoyo de programas de investigación;
- el desarrollo de la educación en el ámbito de los derechos humanos y el respeto de las diversidades culturales;
- el refuerzo de los programas destinados a eliminar los prejuicios mediante la enseñanza de la historia poniendo de manifiesto las mutuas influencias positivas entre diferentes países, religiones e ideas en el desarrollo histórico de Europa;
- el fomento de la cooperación transfronteriza entre entidades locales para reforzar la confianza;
- la intensificación del trabajo de cooperación en el ámbito de relaciones intercomunitarias y de igualdad de oportunidades;
- el desarrollo de políticas de lucha contra la exclusión social y la extrema pobreza.

5. Petición a los profesionales de los medios de comunicación para que presenten sus reportajes y comentarios sobre los actos de racismo y de intolerancia de forma real y responsable, y para que prosigan con la elaboración de códigos de deontología profesional que reflejen estas exigencias.

En la ejecución de este Plan, el Consejo de Europa tendrá debidamente en cuenta los trabajos de la UNESCO sobre la tolerancia, en particular los relativos a la preparación de un **«Año de la Tolerancia»** en **1995.**

Un primer informe sobre la puesta en práctica del plan de acción será sometido al Comité de Ministros con ocasión de su 94.a sesión, en mayo de 1994.

(•) Traducción del texto francés realizada por: MARCOS VARGAS, J. A. CARRILLO SALCEDO, E. W. PETIT DE GABRIEL, A. SALADO OSUNA (Derecho Internacional, Sevilla).

Oficina de Solidaridad

Atención a la Víctima del Discriminación-Racismo Xenofobia-Odio

SECRETARIA TECNICA

Apdo. de correos 7016 • 28080 MADRID
Tel.: 91 530 71 99 • Fax: 91 530 62 29
www.movimientocontralaintolerancia.com
Intolerancia@terra.es
Twitter: @mcintolerancia
Facebook: www.facebook.com/movimientocontralaintolerancia

POR LA NO VIOLENCIA Y LA PAZ

Movimiento contra la Intolerancia

Resolución 1510 (2006). Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL RESPETO A LAS CREENCIAS RELIGIOSAS

Debate de la Asamblea el 28 de junio de 2006 (19a Sesión) (ver Doc 10970. , Informe de la Comisión de Cultura, Ciencia y Educación, ponente: Sra Hurskainen). Texto aprobado por la Asamblea el 28 de junio de 2006 (19a Sesión).

1. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa reafirma que no puede haber una sociedad democrática sin el derecho fundamental a la libertad de expresión. El progreso de la sociedad y el desarrollo de cada individuo dependen de la posibilidad de recibir e impartir información e ideas. Esta libertad no sólo es aplicable a las expresiones que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas, sino también a las que puede sorprender, ofender o perturbar al Estado o a cualquier sector de la población, de conformidad con el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (ETS Numero 5).

2. La libertad de pensamiento, conciencia y religión constituye un requisito necesario para una sociedad democrática y una de las libertades esenciales de los individuos para determinar su percepción de la vida humana y la sociedad. Conciencia y religión son los componentes básicos de la cultura humana. En este sentido, están protegidos en virtud del artículo 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

3. La libertad de pensamiento y la libertad de expresión en una sociedad democrática debe, sin embargo, permitir el debate abierto sobre los asuntos relacionados con la religión y las creencias. La Asamblea recuerda a este respecto su Recomendación 1396 (1999) sobre la religión y la democracia. Las sociedades democráticas modernas se componen de individuos de diferentes credos y creencias. Los ataques a las personas por razón de su religión o raza no pueden ser permitidos, pero las leyes de blasfemia no deben ser utilizadas para restringir la libertad de expresión y pensamiento.

4. La Asamblea hace hincapié en la diversidad cultural y religiosa de sus estados miembros. Cristianos, musulmanes, Judíos y los miembros de muchas otras religiones, así como los que no tienen ninguna religión, están en casa, en Europa. Las religiones han contribuido a los valores espirituales y morales, ideales y principios que constituyen el patrimonio común de Europa. A este respecto, la Asamblea hace hincapié en el artículo 1 del Estatuto del Consejo de Europa (STE n ° 1), que estipula que la finalidad del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros con el fin de salvaguardar y promover la ideales y principios que son su patrimonio común.

5. La Asamblea subraya su compromiso de garantizar que la diversidad cultural se convierte en una fuente de enriquecimiento mutuo, no de tensión, a través de un verdadero diálogo entre las culturas y abierto sobre la base de la comprensión mutua y el respeto. El objetivo general deberá ser preservar la diversidad en las sociedades abiertas e inclusivas basado en los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, mediante el fomento de la comunicación y la mejora de las habilidades y conocimientos necesarios para la convivencia pacífica y constructiva en las sociedades europeas, entre los países europeos y entre Europa y sus regiones vecinas.

6. Las reacciones a las imágenes percibidas como negativas, transmitidas a través de libros, películas, dibujos animados, pinturas e Internet, han causado recientemente amplios debates acerca de si - y en qué medida - el respeto de las creencias religiosas deben limitar la libertad de expresión. Las preguntas también se han planteado en las cuestiones de responsabilidad de los medios, la auto-regulación y auto-censura.

7. La blasfemia tiene una larga historia. La Asamblea recuerda que las leyes que castigan la blasfemia y la crítica de las prácticas religiosas y los dogmas a menudo han tenido un impacto negativo en el progreso científico y social. La situación comenzó a cambiar con la Ilustración, y se avanzó hacia la secularización. Las sociedades democráticas modernas tienden a ser seculares y más preocupados por las libertades individuales. El reciente debate sobre las caricaturas danesas planteó la cuestión de estas dos percepciones.

8. En una sociedad democrática, las comunidades religiosas se les permite defenderse contra las críticas o burlas de conformidad con la legislación y las normas de derechos humanos. Los Estados deben apoyar la información y educación acerca de la religión con el fin de desarrollar un mejor conocimiento de las religiones, así como un espíritu crítico en sus ciudadanos de acuerdo con la asamblea de la Recomendación 1720 (2005) sobre la educación y la religión. Los Estados también deberían desarrollar y aplicar rigurosamente estrategias sólidas, incluidas medidas legislativas y judiciales adecuadas para luchar contra la discriminación y la intolerancia religiosa.

9. La Asamblea también recuerda que la cultura de la controversia crítica y la libertad artística tiene una larga tradición en Europa y es considerado como positivo e incluso necesario para el progreso individual y social. Sólo los sistemas totalitarios del poder les temen. Controversia crítica, la sátira, el humor y la expresión artística debe, por lo tanto, gozan de un grado más amplio de la libertad de expresión y el recurso a la exageración no debe ser visto como una provocación.

10. Los derechos humanos y las libertades fundamentales son universalmente reconocidos, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los convenios internacionales de las Naciones Unidas. La aplicación de estos derechos no es, sin embargo, universalmente coherente. La Asamblea debe luchar contra cualquier disminución de estas normas. La Asamblea da la bienvenida a la iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas sobre una **alianza de civilizaciones** que tiene como objetivo movilizar la acción concertada a nivel de la sociedad institucional y civil para superar los **prejuicios, las percepciones erróneas y la polarización.** Un verdadero diálogo sólo puede ocurrir cuando hay un verdadero respeto y la comprensión de otras culturas y sociedades. Valores como el respeto de los derechos humanos, democracia, Estado de derecho y la rendición de cuentas son el producto de la sabiduría colectiva de la humanidad, de conciencia y de progreso. La tarea es identificar las raíces de estos valores dentro de diferentes culturas.

11. Siempre que sea necesario para equilibrar los derechos humanos que están en conflicto entre sí en un caso particular, los tribunales nacionales y los legisladores nacionales tienen un margen de apreciación. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que, mientras que hay poco margen para la restricción de la expresión política o en

el debate de las cuestiones de interés público, un mayor margen de apreciación está generalmente disponible al momento de regular la libertad de expresión en relación con hechos que puedan ofender las convicciones morales personales íntimas o religiosas. Lo que es probable que cause ofensa sustancial a las personas de una creencia religiosa particular variará significativamente con el tiempo y el lugar.

12. La Asamblea opina que la libertad de expresión protegida por el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos no debe restringirse para satisfacer las crecientes sensibilidades de ciertos grupos religiosos. Al mismo tiempo, la Asamblea hace hincapié en que el discurso de odio contra cualquier grupo religioso no es compatible con los derechos fundamentales y libertades garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

13. La Asamblea pide a los parlamentos de los Estados Miembros celebrar debates sobre la libertad de expresión y el respeto a las creencias religiosas, y a los parlamentarios que informen a la Asamblea sobre los resultados de estos debates.

14. La Asamblea alienta a las comunidades religiosas en Europa para discutir la libertad de expresión y el respeto a las creencias religiosas dentro de su propia comunidad y llevar a cabo un diálogo con otras comunidades religiosas con el fin de desarrollar un entendimiento común y un código de conducta para la **tolerancia religiosa** que es necesaria en una sociedad democrática.

15. La Asamblea también invita a profesionales de los medios y sus organizaciones profesionales para discutir la ética de los medios con respecto a las creencias y sensibilidades religiosas. Se fomenta la creación de órganos de reclamación de prensa, defensores del pueblo los medios de comunicación u otros organismos de autorregulación, en los que aún no existen tales cuerpos, que deben discutir los posibles remedios para los delitos a las creencias religiosas.

16. La Asamblea fomenta el diálogo entre culturas y religiones basado en los derechos humanos universales, con la participación - sobre la base de la igualdad y el respeto mutuo - de la sociedad civil, así como los medios de comunicación, con el fin de **promover la tolerancia,** la confianza y el entendimiento mutuo, que son vitales para la construcción de sociedades coherentes y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

17. La Asamblea insta a los órganos del Consejo de Europa a trabajar activamente en la prevención de la incitación al odio dirigidos a diferentes grupos religiosos y étnicos.

18. La Asamblea resuelve volver a examinar esta cuestión sobre la base de un informe sobre la legislación relativa a la blasfemia, insultos religiosos y expresiones de odio contra las personas por razón de su religión, después de hacer un balance de los diferentes enfoques en Europa, incluida la aplicación de la Convenio Europeo de Derechos Humanos, los informes y las recomendaciones de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) y los informes del Consejo de Europa para los Derechos Humanos.

ESTEBAN IBARRA
LA ESPAÑA
RACISTA
LA LUCHA EN DEFENSA
DE LAS VÍCTIMAS DEL ODIO

Materiales Didácticos n.º 6
Contra el Racismo
y la Intolerancia
en el Fútbol
Recomendaciones Internacionales y Legislación
UNITED AGAINST INTOLERANCE
Movimiento contra la Intolerancia

LA
EUROPA
SINIESTRA
ESTEBAN IBARRA
Prólogo de Baltasar Garzón
FIBGAR

Cuadernos de Análisis
N.º 51
ONE
RACE
HUMAN
RACE
Erradicar la Intolerancia.
Combatir el Odio
Informe del Relator de la ONU sobre Racismo, Xenofobia e Intolerancia
Guía Terminológica para la Intervención
Análisis de la Simbología del Odio
Movimiento contra la Intolerancia

Recomendación 1805 (2007). Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

BLASFEMIAS, INSULTOS RELIGIOSOS Y DISCURSO DE ODIO CONTRA LAS PERSONAS POR RAZÓN DE SU RELIGIÓN

Debate de la Asamblea el 29 de junio de 2007 (27 Sentado) (ver - Origen Doc 11296. , Informe de la Comisión de Cultura, Ciencia y Educación, ponente: Sra Hurskainen; Doc 11.319. , La opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, ponente : Sr. Bartumeu Cassany, y Doc 11322. Doc 11322. , la opinión de la Comisión de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, ponente: Sr. Dupraz). Texto aprobado por la Asamblea el 29 de junio de 2007 (27 Sentado).

1. La Asamblea Parlamentaria recuerda su Resolución 1510 (2006) sobre la libertad de expresión y el respeto a las creencias religiosas y reitera su compromiso con la libertad de expresión (artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, ETS N °. 5, de aquí en adelante "la Convención") y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 9 de la Convención), que son los pilares fundamentales de la democracia. La libertad de expresión no sólo es aplicable a las expresiones que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas, sino también a las que puede sorprender, ofender o perturbar al Estado o a cualquier sector de la población dentro de los límites del artículo 10 de la Convención. Toda sociedad democrática debe permitir un debate abierto sobre los asuntos relacionados con la religión y las creencias religiosas.

2. La Asamblea subraya la importancia del respeto y la comprensión de la diversidad cultural y religiosa en Europa y en todo el mundo y reconoce la necesidad de un diálogo. El respeto y la comprensión pueden ayudar a evitar fricciones dentro de la sociedad y entre los individuos. Todo ser humano debe ser respetado, independientemente de las creencias religiosas.

3. En las sociedades multiculturales a menudo es necesario conciliar la libertad de expresión y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. En algunos casos, también puede ser necesario imponer restricciones a estas libertades. En virtud del Convenio, dichas restricciones deben ser prescritos por la ley, necesarias en una sociedad democrática y proporcional a los objetivos legítimos perseguidos. Al hacerlo, los Estados gozan de un margen de apreciación ya que las autoridades nacionales pueden tener que adoptar diferentes soluciones que tengan en cuenta las características específicas de cada sociedad; el uso de este margen está sujeto a la supervisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

4. Con respecto a la blasfemia, insultos religiosos y expresiones de odio contra las personas por razón de su religión, el Estado es el responsable de determinar lo que se debe contar como delitos penales dentro de los límites impuestos por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A este respecto, la Asamblea considera que la blasfemia, como insulto a una religión, no debe ser considerada un delito. Debe hacerse distinción entre los asuntos relacionados con la conciencia moral y las relativos a lo que es legal, las cuestiones que pertenecen al dominio público, y las que pertenecen a la esfera privada. A pesar de que hoy en día los procesamientos en este sentido son poco comunes en los Estados miembros, aunque son legión en otros países del mundo.

5. La Asamblea acoge con satisfacción el informe preliminar adoptada el 16 y el 17 de marzo de 2007 por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) sobre este tema y está de acuerdo con lo que en una sociedad democrática, los grupos religiosos deben tolerar, al igual que otros grupos, declaraciones críticas públicas y debate acerca de sus actividades, enseñanzas y creencias, siempre que esas críticas no constituyan insultos deliberados y gratuitas o discurso de odio y no constituye una incitación a perturbar la paz o para la violencia y la discriminación contra los adeptos de una religión en particular. Se deben mantener debates públicos, el diálogo y mejorar las habilidades de comunicación de los grupos religiosos y los medios de comunicación deben ser utilizados con el fin de disminuir la susceptibilidad cuando excede los niveles razonables.

6. Recordando su Recomendación 1720 (2005) sobre la educación y la religión, la Asamblea hace hincapié en la necesidad de una mayor **comprensión y la tolerancia** entre las personas de diferentes religiones. Donde la gente sabe más acerca de la religión y la sensibilidad religiosa de uno del otro, los insultos religiosos son menos probables que ocurran debido a la ignorancia.

7. En este contexto, la Asamblea da la bienvenida a la iniciativa de las Naciones Unidas para establecer un nuevo cuerpo bajo el lema "Alianza de Civilizaciones" para estudiar y realizar contactos de apoyo entre los musulmanes y las sociedades llamadas occidentales, pero entiende que esta iniciativa debe ampliarse a otras religiones y grupos no religiosos.

8. La Asamblea recuerda la jurisprudencia pertinente sobre la libertad de expresión en virtud del artículo 10 de la Convención desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Mientras que hay poco margen para la restricción de la expresión política o en el debate de las cuestiones de interés público, el Tribunal admite un margen más amplio de apreciación por parte de los Estados contratantes la hora de regular la libertad de expresión en relación con hechos que puedan ofender las convicciones personales íntimas dentro de la esfera de la moral o, especialmente, la religión.

9. Sin embargo, la Asamblea hace hincapié en que este margen de apreciación no es ilimitado y que cualquier restricción a la libertad de expresión debe cumplir con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La libertad de expresión - garantizado por el artículo 10 de la Convención - es de vital importancia para cualquier sociedad democrática. De acuerdo con el Estatuto del Consejo de Europa, el reconocimiento común de los valores democráticos es la base para ser miembro de la Organización.

10. La Asamblea es consciente de que, en el pasado, la legislación nacional y las prácticas relativas a la blasfemia y otros delitos religiosos a menudo reflejan la posición dominante de determinadas religiones en los estados individuales. En vista de la mayor diversidad de creencias religiosas en Europa y el principio democrático de la separación del Estado y la religión, las leyes de blasfemia deben ser revisadas por los gobiernos y parlamentos de los estados miembros.

11. La Asamblea observa que en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, las partes firmantes

están obligadas a condenar la discriminación y adoptar medidas eficaces contra ella. Todos los Estados miembros signatarios de esta Convención deben garantizar que los miembros de una determinada religión no son ni privilegiados ni en desventaja en virtud de las leyes de blasfemia y delitos relacionados.

12. La Asamblea reafirma que el **discurso de odio contra las personas**, ya sea por motivos religiosos o de otra manera, debe ser penalizado por la ley de conformidad con la política general Recomendación N °. 7 en la legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial producida por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI). Para calificar como **expresiones de odio** en este sentido, es necesario que se dirija contra una persona o un grupo específico de personas. La legislación nacional debería penalizar a los estados que permiten someter a una persona o a un grupo de personas ser sometidas al odio, la discriminación o la violencia por razón de su religión.

13. La Asamblea hace hincapié en que la libertad de religión protegida por el artículo 9 de la Convención también protege a las religiones en su capacidad para establecer valores para sus seguidores. Mientras que las religiones son libres para sancionar en un sentido religioso los delitos religiosos, tales sanciones no deben amenazar la vida, la integridad física, la libertad o la propiedad de un individuo, o los derechos civiles y fundamentales de las mujeres. En este contexto, la Asamblea recuerda su Resolución 1535 (2007) sobre las amenazas a la vida y la libertad de expresión de periodistas y condena enérgicamente las amenazas de muerte dictadas por los líderes musulmanes en contra de periodistas y escritores. Los Estados miembros tienen la obligación de proteger a las personas contra las sanciones religiosas que amenazan el derecho a la vida y el derecho a la libertad ya la seguridad de una persona en virtud de los artículos 2 y 5 de la Convención. Por otra parte, ningún Estado tiene el derecho de imponer las sanciones por sí mismo por infracciones religiosas.

14. La Asamblea observa que los estados miembros tienen la obligación prevista en el artículo 9 de la Convención para proteger la libertad de religión, incluida la libertad de manifestar la propia religión. Esto requiere que los estados miembros protegen tales manifestaciones contra las perturbaciones por otros. Sin embargo, estos derechos pueden a veces estar sujetos a ciertas limitaciones justificadas. El desafío que enfrentan las autoridades es cómo lograr un equilibrio justo entre los intereses de los individuos como miembros de una comunidad religiosa en garantizar el respeto de su derecho a manifestar su religión o su derecho a la educación, y el interés público general o los derechos y los intereses de otros.

15. La Asamblea considera que, en la medida en que sea necesario en una sociedad democrática, de conformidad con el artículo 10, párrafo 2, del Convenio, la legislación nacional sólo debe penalizar las expresiones sobre cuestiones religiosas que intencionalmente y severamente quieran alterar el orden público y convocar a la violencia.

16. Insta a los parlamentos nacionales para iniciar la acción legislativa y control respecto de la aplicación nacional de esta recomendación.

17. La Asamblea recomienda al Comité de Ministros:

    17.1. Tomar nota de la Resolución 1510 (2006) sobre la libertad de expresión y el respeto a las creencias religiosas, junto con esta recomendación y remitir ambos textos a los ministerios y las autoridades nacionales pertinentes;

    17.2. Asegurar que la legislación y la práctica nacionales:

    17.2.1. Permitir un debate abierto sobre los asuntos relacionados con la religión y las creencias y no privilegiar una religión particular, lo que a este respecto sería incompatible con los artículos 10 y 14 de la Convención;

17.2.2 Penalizar a los estados que permitan que una persona o un grupo de personas pueda ser sometido al odio, la discriminación o la violencia por razón de su religión como por cualquier otro motivo;

17.2.3 Prohibir los actos que perturban grave e intencionalmente el orden público e inciten públicamente a la violencia en referencia a los asuntos religiosos, inaceptable en una sociedad democrática, en conformidad con el artículo 10, párrafo 2, del Convenio;

17.2.4. Revisar legislación con el fin de despenalizar la blasfemia como insulto a una religión;

17.3. Alentar a los Estados miembros a firmar y ratificar el Protocolo número 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (STE n ° 177);

17.4. Instruir a su comité directivo competente para elaborar directrices prácticas para los ministerios de justicia destinado a facilitar la aplicación de las recomendaciones contenidas en el párrafo 17.2 supra;

17.5. Instruir a su comité directivo competente para elaborar directrices prácticas para los ministerios nacionales de educación destinada a **aumentar la comprensión y la tolerancia** entre los estudiantes con diferentes religiones;

17.6. Iniciar, a través de sus ministerios de relaciones exteriores, la acción a nivel de las Naciones Unidas con el fin de asegurar que:

17.6.1 La legislación y la práctica de los Estados nacionales firmantes de la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial no deben privilegiar a personas con una religión particular

17.6.2 El trabajo de la Alianza de Civilizaciones evitará el estereotipo de una llamada cultura occidental, ampliando su alcance a otras religiones del mundo y promoviendo debates más abiertos entre los diferentes grupos religiosos y con grupos no religiosos;

17.7. Condenar en nombre de sus gobiernos cualquier amenaza de muerte e incitación a la violencia por los líderes religiosos y grupos emitidos contra las personas por haber ejercido su derecho a la libertad de expresión sobre asuntos religiosos;

17.8. Invitar a los Estados Miembros a tomar más iniciativas para **promover la tolerancia**, en cooperación con la ECRI

Sólo una raza,
la raza humana

Movimiento contra la Intolerancia

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recomendación R (97) 21
Del Comité de ministros a los Estados Miembros

LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE TOLERANCIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

(Aprobada por el Comité de Ministros el 30 de octubre de 1997 en la 607ª sesión de Delegados de los Ministros)

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social;

Haciendo hincapié en su compromiso de garantizar la igual dignidad de cada individuo, así como el disfrute de los derechos y libertades sin distinción alguna por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra condición;

Recordando que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Consejo de Europa en la Conferencia Cumbre de Viena (octubre de 1993), se declararon convencidos de que el principio de Tolerancia es la garantía del mantenimiento en Europa de una manera abierta, respetuosa de la diversidad cultural de la sociedad;

Resueltos a redoblar sobre la base del Plan de Acción aprobado en la Conferencia Cumbre Viena, sus acciones en contra de la intolerancia;

Celebra las iniciativas adoptadas por las organizaciones internacionales, los gobiernos y los diversos sectores de la sociedad para promover una cultura de tolerancia, en particular las tomadas por los profesionales de los medios de comunicación, y señalando que están especialmente bien situadas para fomentar dicha iniciativas y asegurar su aceptación general en todos los sectores de medios de comunicación;

Observando que los medios de comunicación pueden hacer una contribución positiva a la lucha contra la intolerancia, especialmente fomentando una cultura de entendimiento entre los diferentes grupos étnicos, grupos culturales y religiosos en la sociedad;

Destacando en línea con el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la independencia y la autonomía de los profesionales y de los medios de comunicación, y la necesidad de evitar medidas que interfieran con estos principios;

Teniendo en cuenta que los profesionales de los medios podría ser de utilidad invitarles a reflexiónar sobre el problema de la intolerancia en las sociedades cada vez más multiétnicas y multiculturales de los Estados miembros, así como sobre las medidas que se podrían adoptar para promover la tolerancia y la comprensión;

Estimando que tales medidas podrían implementarse en varios niveles, incluyendo las escuelas de periodismo y los medios de comunicación, así como en el contexto del ejercicio de las profesiones de los medios de comunicación;

Estimando también que el éxito de estas medidas depende en gran medida del grado de participación de diferentes categorías de sectores profesionales de medios de comunicación, especialmente los propietarios de los medios, sus gerentes, editores, escritores, programadores, periodistas y los anunciantes;

Vista la Recomendación 1277 (1995) de la Asamblea Parlamentaria de los migrantes, las minorías étnicas y los medios,

Recomienda a los gobiernos de los estados miembros:

1. Sensibilizar sobre las acciones en curso que figuran en el anexo de esta recomendación a las categorías destinatarias:
   - sectores empresariales de la prensa, radio y televisión, así como nuevos servicios de comunicación y la publicidad;
   - los órganos de representación de profesionales de los medios en estos sectores;
   - los organismos reguladores y la autorregulación en estos sectores;
   - las escuelas de periodismo y los institutos de formación de medios;
2. Examinar con un espíritu positivo cualquier solicitud de apoyo a las iniciativas destinadas a lograr los objetivos de esta recomendación.

Apéndice a la Recomendación No. R (97) 21

Campo de aplicación

Las líneas de acción enunciadas a continuación están destinadas a poner de relieve una serie no exhaustiva de ejemplos de prácticas profesionales que contribuyen a la promoción de una cultura de tolerancia que merecen ser aplicados de manera más general en los distintos sectores de los medios.

Prácticas profesionales que faciliten la promoción de una cultura de la tolerancia

1. Formación

Formación inicial

Escuelas de institutos de formación de periodismo y medios de comunicación, en la medida en que aún no lo hayan hecho, podría ser útil introducir en cursos de especialización, en las enseñanzas mínimas con vistas a desarrollar un enfoque profesionalismo cuidadoso:

- la participación de los medios de comunicación en una sociedad multiétnica y multicultural;
- la posible contribución de los medios de comunicación para una mejor comprensión entre las diferentes comunidades étnicas, culturales y religiosas.

Formación continúa

Las empresas de medios de comunicación podría ser útil proporcionar a los profesionales de sus medios de comunicación una formación interna o la posibilidad de recibir una formación externa sobre las normas profesionales en materia de tolerancia y la intolerancia.

2. Empresas del sector de los Medios de Comunicación

El problema de la intolerancia invita a una reflexión tanto por parte del público como en el seno de las empresas del sector medios de comunicación. La experiencia en los círculos profesionales de medios de comunicación ha demostrado que para las empresas podría ser útil para reflexionar sobre lo siguiente:

- la presentación objetiva y precisa de los actos de racismo y de intolerancia;
- la presentación de informes en situaciones delicadas de tensión entre las comunidades;
- el hecho de evitar, en publicaciones y servicios del programa, estereotipos negativos y despectivos de miembros de minorías culturales, étnicas o religiosas;
- la presentación de un comportamiento individual sin vincularlo su pertenencia a dichas comunidades, cuando esto es irrelevante a la información;
- que representen a las comunidades culturales, étnicas y religiosas de una manera equilibrada y objetiva que también reflejen los puntos de vista y perspectivas de estas comunidades;
- la sensibilización de la población contra los males de la intolerancia;
- el desarrollo de la sociedad de un mejor conocimiento y mayor autoestima de las diferencias;
- el cuestionar los supuestos que subyacen a las observaciones formuladas y las expresiones tendentes a la intolerancia por los oradores durante las entrevistas, informes, programas de debate, etc.;
- el examen de los efectos que las fuentes de información pueden tener en la presentación de reportajes;
- la diversidad del personal de las empresas de medios y la medida en que esta se corresponde a la carácter multiétnico y multicultural de sus lectores, oyentes y espectadores.

3. Instancias representativas de los profesionales de los medios

Los órganos representativos de las diversas categorías de profesionales de los medios podrían realizar de manera útil programas de acción o iniciativas prácticas para la **promoción de una cultura de la tolerancia.**

4. Los códigos de conducta

Estas iniciativas y acciones podrían ir de la mano con los códigos profesionales de conducta elaborados en diferentes sectores de los medios, que abordan el problema de la discriminación y la intolerancia mediante el fomento profesional en su sector para contribuir positivamente al desarrollo de la tolerancia y la comprensión mutua entre los distintos sociedad religiosa, étnica y cultural.

5. Radiodifusión

Más allá del compromiso particular de las emisoras de radio de servicio público en materia de promoción una cultura de tolerancia y comprensión, los medios de comunicación de radiodifusión en su conjunto son una fuerza poderosa para crear una atmósfera para el rechazo de la intolerancia. Podrían inspirarse en emisoras que, por ejemplo:

- reservar espacios adecuados para servicios del programa, incluyendo el horario estelar, probablemente para promover la integración de todas las personas, grupos y comunidades, así como tiempo de emisión proporcional a la expresión de diversos grupos étnicos, religiosos y otros;
- desarrollar un enfoque multicultural del contenido del programa, para evitar que estos programas vean la sociedad actual desde un ángulo mono-cultural y mono-lingüístico;
- promover un enfoque multicultural de la producción orientada específicamente a los niños y la juventud, a fin de que puedan adquirir la creencia de que cultura, religión y etnia constituyen una sociedad natural y positivo;
- Desarrollar mecanismos comerciales, programas regionales, nacionales y europeas para movilizar a la opinión pública de forma efectiva contra los males de intolerancia y contribuir a la promoción buenas relaciones con la comunidad en la sociedad multiétnica y multicultural.

6. Publicidad

El carácter multiétnico y pluri-cultural de la sociedad de consumo se refleja ya en alguna publicidad comercial, y aunque ciertos anunciantes hacen un esfuerzo para preparar la publicidad en una forma de dar una imagen positiva de la diversidad cultural, religiosa y étnica, prácticas como las que se describen a continuación podrían ser desarrolladas por el medio profesional.

En algunos países, los códigos de conducta se han desarrollado en el sector de la publicidad, que prohíben la discriminación basada en la raza, color, nacionalidad, etc.

Del mismo modo, hay empresas comerciales en los medios de comunicación que se niegan transmitir mensajes publicitarios con imagen negativa de las diferencias culturales, religiosas o étnicas, por ejemplo mediante estereotipos de refuerzo.

Algunas organizaciones públicas y privadas participan en la preparación de los anuncios específicos para promover la tolerancia. El sector de los medios podría ser invitado a cooperar activamente en la difusión estos anuncios.

Consejo de europa. Comité de ministros

Recomendación nº R (97) 20:

"DISCURSO DE ODIO"

(Adoptada por el Comité de Ministros el 30 de octubre de 1997, en la 607ª sesión de los Diputados de los Ministros)

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es lograr una mayor unidad entre sus miembros, particularmente con el propósito de salvaguardar y realizar los ideales y principios que son sus rasgos comunes patrimonio;

Recordando la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, adoptado en Viena el 9 de octubre de 1993;

Recordando que en la Declaración de Viena se señalaba una grave preocupación por el resurgimiento del racismo, la xenofobia y el antisemitismo y el desarrollo de un clima de intolerancia, y contenía el compromiso de combatir todas las ideologías, políticas y prácticas que constituyen una incitación al odio racial, violencia y discriminación, así como cualquier acción o lenguaje que pueda fortalecer temores y tensiones entre grupos de diferentes orígenes raciales, étnicos, nacionales, religiosos o sociales;

Reafirmando su profundo apego a la libertad de expresión y de información expresada en la Declaración sobre la Libertad de Expresión e Información de 29 de abril de 1982;

Condena, en consonancia con la Declaración de Viena y la Declaración sobre los medios de comunicación en una sociedad democrática, adoptada en la 4ª Conferencia Ministerial Europea sobre Política de Medios de Comunicación (Praga, 7 y 8 de diciembre 1994), **todas las formas de expresión que incitan al odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y todas las formas de Intolerancia, puesto que socavan la seguridad democrática, la cohesión cultural y el pluralismo**;

Observando que esas formas de expresión pueden tener un impacto mayor y más perjudicial cuando se difunden a través de los medios de comunicación;

Creyendo que la necesidad de combatir estas formas de expresión es aún más urgente en situaciones de tensión y en tiempos de guerra y otras formas de conflicto armado;

Creyendo que es necesario establecer directrices para los gobiernos de los Estados miembros sobre cómo abordar estas formas de expresión, reconociendo al mismo tiempo que no se puede culpar a la mayoría de los medios de comunicación de tales formas de expresión;

Teniendo en cuenta el párrafo 1 del artículo 7 del Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza Y la jurisprudencia de los órganos del Convenio Europeo de Derechos Humanos en virtud de los artículos 10 y 17 del último Convenio;

Habida cuenta de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y la Resolución (68) 30 del Comité de Ministros sobre las medidas que deben adoptarse contra Incitación al odio racial, nacional y religioso;

Observando que no todos los Estados miembros han firmado y ratificado esta Convención y la han implementado en su legislación nacional;

Consciente de la necesidad de conciliar la lucha contra el racismo y la intolerancia con la necesidad de la libertad de expresión a fin de evitar el riesgo de socavar la democracia sobre la base de su defensa;

Consciente también de la necesidad de respetar plenamente la independencia editorial y la autonomía de los medios de comunicación,

Recomienda que los gobiernos de los Estados miembros:

1. adoptar las medidas adecuadas para combatir la incitación al odio sobre la base de los principios de esta Recomendación;
2. velar por que esas medidas formen parte de un enfoque global del fenómeno, que apunte también a sus causas sociales, económicas, políticas, culturales y de otra índole;
3. si no lo han hecho, firmar, ratificar y aplicar efectivamente en la legislación nacional la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y la Resolución (68) 30 del Comité de Ministros sobre las medidas que deben adoptarse contra la incitación al odio racial, nacional y religioso;
4. revisar su legislación y práctica nacionales para asegurarse de que cumplen con los principios que figuran en el apéndice de esta recomendación.

Apéndice de la Recomendación N ° R (97) 20

Alcance

Los principios expuestos a continuación se aplican al discurso de odio, en particular el discurso de odio difundido a través de los medios de comunicación.

A los efectos de la aplicación de estos principios, se entenderá por "discurso de odio" todas las formas de expresión que difundan, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia, incluyendo la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los migrantes y las personas de origen inmigrante.

Principio 1

Los gobiernos de los Estados miembros, las autoridades públicas y las instituciones públicas a nivel nacional, regional y local, así como los funcionarios, tienen la responsabilidad especial de abstenerse de declaraciones, en particular a los medios de comunicación, que razonablemente pueden entenderse como discurso de odio, o como discurso susceptible de producir el efecto de legitimar, difundir o promover el **odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de discriminación u odio basado en la intolerancia.** Dichas declaraciones deben ser prohibidas y públicamente rechazadas siempre que ocurran.

Principio 2

Los gobiernos de los Estados miembros deben establecer o mantener un marco jurídico sólido que contenga **disposiciones de derecho civil, penal y administrativo sobre el discurso de odio** que permitan a las autoridades administrativas y judiciales reconciliar en cada caso el respeto a la libertad de expresión con respeto a la dignidad humana y la protección de la reputación o los derechos de otros.

Con este fin, los gobiernos de los Estados miembros deben examinar las formas y maneras de:

- estimular y coordinar la investigación sobre la eficacia de la legislación y la práctica jurídica vigentes;
- revisar el marco jurídico existente para garantizar que se aplique de manera adecuada a la diversidad de nuevos medios y servicios y redes de comunicaciones;
- elaborar una política coordinada de enjuiciamiento basada en directrices nacionales que respeten los principios enunciados en la presente recomendación;
- añadir órdenes de servicio comunitario a la gama de posibles sanciones penales;
- **potenciar las posibilidades de combatir la incitación al odio a través del derecho civil, permitiendo, por ejemplo, a las organizaciones no gubernamentales interesadas interponer acciones de derecho civil, indemnizar a las víctimas del odio y prever la posibilidad de dictar órdenes judiciales que permitan a las víctimas un derecho de respuesta u ordenar retracción**;
- proporcionar al público ya los profesionales de los medios de comunicación información sobre las disposiciones legales que se aplican al discurso de incitación al odio.

Principio 3

Los gobiernos de los Estados miembros deben velar por que en el marco jurídico a que se hace referencia en el Principio 2, las interferencias con la libertad de expresión estén circunscritas y aplicadas de manera lícita y no arbitraria sobre la base de criterios objetivos. Además, de conformidad con el requisito fundamental del Estado de derecho, toda limitación o interferencia con la libertad de expresión debe estar sujeta a un control judicial independiente. Este requisito es particularmente importante en los casos en que la libertad de expresión debe conciliarse con el respeto de la dignidad humana y la protección de la reputación o los derechos de los demás.

Principio 4

La legislación y la práctica nacionales deberían permitir a los tribunales tener en cuenta que los casos concretos de discurso de odio pueden ser tan insultantes para individuos o grupos que no gozan del nivel de protección otorgado por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Este es el caso en que **el discurso de odio está dirigido a la destrucción de los derechos y libertades** establecidos en la Convención o a su limitación en mayor medida que la prevista en la misma.

Principio 5

La legislación y la práctica nacionales deberían permitir a las autoridades competentes del Ministerio Público prestar atención especial, en la medida en que lo permitan sus facultades discrecionales, a los casos de incitación al odio. A este respecto, estas autoridades deben prestar especial atención al derecho que tiene el sospechoso a la libertad de expresión, dado que la imposición de sanciones penales generalmente constituye una grave injerencia en esa libertad. Al imponer sancio-

nes penales a las personas condenadas por delitos de incitación al odio, los tribunales competentes deben velar por el estricto respeto del principio de proporcionalidad.

Principio 6

La legislación y la práctica nacionales en materia de discurso de odio deberían tener en cuenta debidamente el papel de los medios en la comunicación de información e ideas que exponen, analizan y explican casos concretos de discurso de odio y el fenómeno subyacente en general así como el derecho del público para recibir tal información e ideas.

A tal fin, la legislación y la práctica nacionales deberían distinguir claramente entre la responsabilidad del autor de las expresiones de incitación al odio, por una parte, y la responsabilidad de los medios de comunicación y los profesionales de los medios que contribuyen a su difusión como parte de su misión de comunicar información e Ideas sobre cuestiones de interés público, por otra parte.

Principio 7

En cumplimiento del Principio 6, la legislación y la práctica nacionales deben tener en cuenta el hecho de que:

- **la información sobre el racismo, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de intolerancia está plenamente protegida** por el párrafo 1 del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y sólo puede ser objeto de interferencia en las condiciones establecidas en el párrafo 2 de dicha disposición;
- las normas aplicadas por las autoridades nacionales para evaluar la necesidad de restringir la libertad de expresión deben ajustarse a los principios consagrados en el artículo 10, tal como se establecen en la jurisprudencia de los órganos de la Convención, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el contexto y propósito de la presentación de la información;
- el respeto de las libertades periodísticas también implica que no corresponde a los tribunales o a las autoridades públicas imponer sus opiniones sobre los medios de comunicación en cuanto a los tipos de técnicas de información que deben adoptar los periodistas.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

European Commission
against Racism and Intolerance
ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

Recomendación General n° 15

LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA COMBATIR EL DISCURSO DE ODIO. MEMORÁNDUM EXPLICATIVO

Adoptada el 8 de diciembre de 2015. Estrasburgo, 21 de marzo de 2016

Esta recomendación fue publicada por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa con el título "ECRI General Policy Recommendation Nº. 15 on combating hate speech". La versión en español es una traducción no oficial realizada por la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España.

Traducción al español de la Recomendación General nº 15: Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Traducción al español del Memorándum explicativo: Asociación de Intérpretes Madrid (AIM).

Revisión de la traducción:

- *María Elósegui, Catedrática de Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza. Miembro Experto de la Comisión contra el racismo y la intolerancia del Consejo de Europa.*
- *Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. Secretaría General de Inmigración y Emigración. Ministerio de Empleo y Seguridad Social*

Coordinación: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. Secretaría General de Inmigración y Emigración. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Revisión para Materiales Didácticos nº12: Esteban Ibarra

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI):

Reafirmando la importancia esencial de la **libertad de expresión y opinión, de la tolerancia y el respeto por la igual dignidad** de todos los seres humanos en una sociedad democrática y pluralista;

Recordando, no obstante, que la libertad de expresión y de opinión no constituyen derechos ilimitados y que deben ejercerse de forma que no atente contra los derechos de los demás;

Recordando, más aún, que **de la historia europea nace la obligación de recordar, vigilar y combatir** el aumento del racismo, la discriminación racial, la discriminación basada en el género, el sexismo, la homofobia, la transfobia, la xenofobia, el antisemitismo, la islamofobia, la discriminación contra los gitanos y la intolerancia, así como los delitos de genocidio, los delitos de lesa humanidad o los delitos

en caso de conflicto armado y la negación, trivialización, justificación o condonación en público de tales actos delictivos;

Recordando que esta obligación de recuerdo, **vigilancia y represión** forma parte de la protección y promoción de los derechos humanos, universales e indivisibles, en defensa de los derechos de todas las personas;

Tomando nota de las **distintas formas en las que se definen y entienden el discurso de odio** a nivel nacional e internacional, así como de las diversas modalidades que pueden adoptar estos actos;

Considerando que, a efectos de la presente Recomendación General, el discurso de odio debe entenderse como fomento, promoción o instigación, en cualquiera de sus formas, del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por razones de "raza"[1], color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual y otras características o condición personales;

Reconociendo que el discurso de odio puede adoptar la forma **de negación, trivialización, justificación o condonación públicas** de los delitos de genocidio, los delitos de lesa humanidad o delitos en caso de conflicto armado cuya comisión haya sido comprobada tras recaer sentencia los tribunales o el enaltecimiento de las personas condenadas por haberlos cometido;

Reconociendo asimismo que hay formas de expresión que ofenden, perturban o trastornan pero que, por sí mismas, no constituyen discurso de odio y que la lucha contra el discurso de odio debe servir para proteger a las personas y grupos de personas más que a credos, ideologías y religiones en concreto;

Reconociendo que el discurso de odio puede reflejar o promover la suposición injustificada de que quienes lo profieren son, de algún modo, superiores a la persona o al grupo de personas a las que se dirigen;

Reconociendo que el discurso de odio puede tener por objeto incitar a otras personas a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contras aquellos a quienes van dirigidas, o cabe esperar razonablemente que produzca tal efecto, y que ello constituye una forma de expresión especialmente grave;

Consciente de los graves peligros que el discurso de odio encierra para la cohesión de una sociedad democrática, la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho, pero convencida de la necesidad de velar por que las restricciones a estas expresiones no se empleen para silenciar a las minorías ni para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas;

Consciente del problema y de la gravedad especiales que supone el discurso de odio dirigido a las mujeres por razón de su sexo, género y/o identidad de género y cuando a ello se unen una o más de las demás características;

Reconociendo que el discurso de odio parece estar aumentando, especialmente a través de los medios de comunicación electrónicos, que magnifican sus efectos, pero que su alcance preciso sigue sin poderse determinar claramente, debido a la falta de una recogida sistemática de datos e información sobre su incidencia, situación que debe subsanarse, sobre todo prestado el apoyo pertinente a las personas afectadas o a quienes van dirigidas estas expresiones;

Consciente de que la ignorancia y un dominio insuficiente de los medios de comunicación, así como la alienación, la discriminación, el adoctrinamiento y la marginalización, pueden explotarse para fomentar el discurso de odio sin que se aprecien plenamente su auténtica naturaleza y sus consecuencias;

Subrayando la importancia de la educación como herramienta para acabar con las creencias erróneas y las falsedades que constituyen la base del discurso de odio y la necesidad de que la educación se centre especialmente en los jóvenes;

Reconociendo que una forma importante de erradicar este fenómeno es enfrentarse al mismo y condenarlo, de forma directa, mediante expresiones contrarias que muestren meridianamente su naturaleza inaceptable y destructiva.

1. Dado que todos los seres humanos pertenecen a la misma especie, la ECRI rechaza las teorías que sostienen la existencia de distintas razas. Sin embargo, en esta Recomendación, la ECRI emplea el término "raza" a fin de garantizar que las personas que suelen percibirse de forma general y errónea como pertenecientes a otra raza quedan sujetas a la protección que confiere dicho texto.

Reconociendo la responsabilidad particularmente importante de los líderes políticos, religiosos y de las comunidades y otros a este respecto debido a su capacidad de influir en un amplio sector de la ciudadanía;

Consciente de la particular contribución que todos los medios de comunicación, virtuales o físicos, pueden hacer tanto a la difusión como a la lucha contra el discurso de odio;

Consciente de los efectos nocivos que sufren los destinatarios del discurso de odio, el riesgo de alienación y radicalización que se deriva de su uso y el daño causado a la cohesión social cuando no se combaten;

Reconociendo que la autorregulación y los códigos de conducta de voluntario cumplimiento pueden constituir un medio eficaz para prevenir y condenar el discurso de odio y que debe fomentarse su adopción;

Recalcando la importancia de que los destinatarios del discurso de odio puedan responder por sí mismos mediante réplicas y condenas, así como mediante el recurso ante las autoridades y los tribunales competentes;

Reconociendo que la prohibición penal no basta por sí sola para erradicar el discurso de odio y no siempre es el mecanismo idóneo, aunque convencida de que estas expresiones deben ser objeto de tipificación penal, en determinadas circunstancias;

Teniendo presente el criterio de seis puntos consagrado en el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y convencida de que las prohibiciones penales son necesarias cuando el discurso de odio tiene por objeto, o cabe esperar razonablemente que produzcan tal efecto, incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra las personas a las que van dirigidos;

Subrayando la importancia de evitar todo apoyo a aquellas organizaciones que fomentan el uso del discurso de odio y de prohibir todas aquellas que lo hacen con objeto de incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra las personas a las que van dirigidas, o pueda razonablemente esperarse que se produzcan tales efectos;

Haciendo hincapié en la necesidad de que se investiguen de forma rápida y eficaz las denuncias del discurso de odio y de evitar toda interpretación restrictiva indebida de las disposiciones referentes a su empleo;

Recordando que la obligación conforme al Derecho internacional de tipificar determinadas formas de discurso de odio, aun siendo de aplicación general, se estableció para proteger a los miembros de los colectivos vulnerables y advirtiendo con inquietud que éstos son objeto de un desproporcionado número de actuaciones penales y que los tipos penales creados se han aplicado contra ellos de forma injustificada;

Recordando que la labor de la ECRI se centra en el discurso de odio por razones de "raza", color, lengua, religión, nacionalidad, origen nacional o étnico, identidad de género u orientación sexual, pero reconociendo que el discurso de odio puede basarse en todas las demás consideraciones mencionadas, y que las recomendaciones contenidas en este texto deben aplicarse a ellas, *mutatis mutandis*;

Recomienda que los Gobiernos de los Estados miembros:

1. **Ratifiquen el Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos, el Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales y el Protocolo nº 12 al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, si aún no lo han hecho;**

2. **Retiren cualquier reserva formulada al artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y al artículo 20 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y reconozcan la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por grupos o particulares conforme al artículo 14;**

3. Procuren determinar las condiciones que fomentan el discurso de odio como fenómeno y sus distintas formas, así como evaluar su difusión y el daño que producen, a fin de desincentivar e impedir su uso y reducir y reparar los daños causados, y por consiguiente:

a. preparen herramientas fiables para tales fines;

b. velen por que se designen organismos públicos que puedan emplear estas herramientas y que ello se lleve a cabo con propiedad;

c. se cercioren de que la recogida de datos sobre discurso de odio no se limite al ámbito de la justicia penal;

d. garanticen que los datos recabados se desglosen de forma apropiada;

e. respalden que la sociedad civil, los organismos encargados de velar por la igualdad y las instituciones nacionales de derechos humanos hagan un seguimiento de los discurso de odio y promuevan la cooperación entre aquéllos y las autoridades públicas para abordar esta tarea;

f. apoyen investigaciones centradas en el análisis de las condiciones que son caldo de cultivo de estas manifestaciones verbales y de su uso;

g. difundan con regularidad, entre las autoridades públicas y la ciudadanía, datos sobre la incidencia del discurso de odio y sus diversas formas y las condiciones que propician su empleo;

h. se basen en los resultados de la investigación y el seguimiento realizados para elaborar estrategias que permitan abordar este problema;

4. Adopten un planteamiento firme no sólo para concienciar a los ciudadanos sobre la importancia de respetar el pluralismo y los peligros que supone el discurso de odio, sino también para demostrar que son inaceptables y que las premisas en que se basan son falsas, así como para impedir el uso de este lenguaje, y en consecuencia:

a. promuevan un mejor entendimiento de la necesidad de diversidad y diálogo en el marco de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho;

b. fomenten mediante prácticas ejemplares el respeto mutuo y la concordia en la sociedad;

c. faciliten mediante prácticas ejemplares el diálogo intercultural;

d. combatan la información maliciosa, la difusión de estereotipos negativos y la estigmatización;

e. preparen programas educativos específicos para los niños, los jóvenes, los empleados públicos y los ciudadanos en general, y refuercen la competencia de profesores y educadores para impartirlos;

f. apoyen a las organizaciones no gubernamentales, los organismos encargados de velar por la igualdad y las instituciones nacionales de derechos humanos en su labor de lucha contra el discurso de odio;

g. exhorten a las figuras públicas y, en especial, a los líderes políticos, religiosos y de las comunidades a que reaccionen con presteza ante el discurso de odio, no sólo para condenarlo, sino para realzar los valores contra el que atentan;

h. persuadan a quienes utilizan el discurso de odio a que renuncien, lo repudien y ayuden a estas personas a desvincularse de los grupos que lo profieren; y

i. coordinen estos esfuerzos, si procede, con los emprendidos por otros Estados y organizaciones internacionales;

5. Apoyen a las víctimas del discurso de odio, tanto individual como colectivamente, y en consecuencia:

a. procuren ayudarlas, mediante asesoramiento y orientación, a superar cualquier trauma o sentimiento de vergüenza que hayan sufrido;

b. velen por que conozcan sus derechos de reparación mediante procedimientos administrativos, civiles o penales y no se les impide ejercerlos debido al miedo, la ignorancia, los obstáculos físicos o emocionales o la falta de medios;

c. les animen a informar sobre casos de discurso de odio, y faciliten los medios para hacerlo y animen a otros a informar al respecto cuando presencien casos de este tipo;

d. sancionen los casos de trato degradante o acoso a las personas que denuncien el discurso de odio o informen de su incidencia;

e. sean solidarias con las víctimas del discurso de odio y les presten apoyo permanente;

6. Apoyen la autorregulación de instituciones públicas o privadas (incluidos órganos elegidos, partidos políticos, centros educativos y organizaciones culturales y deportivas) como medio de combatir el discurso de odio y, en consecuencia:

a. promuevan la adopción de los pertinentes códigos de conducta que prevean la suspensión y otras sanciones en caso de infracción de sus disposiciones, así como otros cauces eficaces de información;

b. animen a los partidos políticos a firmar la Carta de los Partidos Políticos Europeos para una sociedad no racista;

c. promuevan el seguimiento de la difusión de información maliciosa, de estereotipos negativos y la estigmatización;

d. alienten a que se condene de forma inequívoca la vulneración de dichos códigos;

e. respalden una formación adecuada sobre el significado y los efectos negativos de estas expresiones, así como sobre la forma de enfrentarse a ellas; y

f. promuevan la creación de mecanismos de denuncia y ayuden a establecerlos;

7. Empleen sus facultades reguladoras en relación con los medios de comunicación (incluidos prestadores de servicios de internet, intermediarios *on line* y redes sociales) para promover la lucha contra el discurso de odio y combatir su aceptación, velando al mismo tiempo por que estas medidas no vulneren la libertad de expresión y opinión y, en consecuencia:

a. se aseguren de hacer uso de todos los medios idóneos a este fin, sin por ello dejar de lado los mecanismos de autorregulación;

b. fomenten la adopción y empleo de los pertinentes códigos de conducta o condiciones de uso en materia de discurso de odio, así como de canales de información eficaces;

c. promuevan el seguimiento y la condena del uso y difusión del discurso de odio;

d. fomenten la adopción, si procede, de restricciones de contenido, instrumentos de filtrado de términos y otras técnicas similares;

e. animar a que se organice la formación adecuada de directores, periodistas y demás personal de los medios de comunicación en cuanto a la naturaleza del discurso de odio y al modo de hacerle frente;

f. promuevan y colaboren en el establecimiento de mecanismos de reclamación;

g. exhorten a los profesionales de los medios de comunicación a defender un periodismo de raíces éticas;

8. Aclaren el alcance y la aplicabilidad de la responsabilidad de Derecho civil o administrativo por el discurso de odio cuyo objeto sea provocar, o quepa esperar razonablemente que produzca tal efecto, la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que van dirigidas, respetando al mismo tiempo la libertad de expresión y opinión y, en consecuencia:

a. determinen las responsabilidades concretas de los autores de discurso de odio , prestadores de servicios de internet, foros y hosts de internet, intermediarios *on line*, plataformas de redes sociales, moderadores de blogs y otros actores que desempeñan funciones análogas;

b. velen por que se otorguen facultades, sujetas a autorización o aprobación judicial, para requerir la supresión de**l** discurso de odio de material accesible en Internet y para bloquear sitios en los que se empleen;

c. velen por que se otorguen facultades, sujetas a autorización o aprobación judicial, para requerir a los grupos de comunicación (incluidos prestadores de servicios de internet, intermediarios *on line* y pla-

taformas de redes sociales) que publiquen una rectificación en la que se reconozca que han publicado discurso de odio;

d. garanticen que se otorguen facultades, sujetas a autorización o aprobación judicial, para prohibir la difusión del discurso de odio y obligar a identificar a quienes lo emplean;

e. legitimen a las víctimas del discurso de odio, organismos encargados de velar por la igualdad, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales interesadas para iniciar actuaciones legales para solicitar la supresión del discurso de odio, exigir el reconocimiento de que se ha publicado o prohibir su difusión y obligar a identificar a quienes lo hayan empleado; y

f. ofrezcan una formación adecuada y faciliten el intercambio de buenas prácticas entre jueces, abogados y funcionarios que se ocupen de casos relativos al discurso de odio;

9. Retiren todo apoyo económico o de otra índole prestado por los poderes públicos a los partidos políticos y otras organizaciones que emplean discurso de odio o evitan sancionar su uso por parte de sus miembros y, en el pleno respeto a la libertad de asociación, que prevean la posibilidad de prohibir o disolver dichas organizaciones, con independencia de que reciban o no cualquier tipo de apoyo de los poderes públicos cuando el uso de discurso de odio tenga como finalidad, o quepa suponer razonablemente que va a tener dicho efecto, incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que van dirigidas;

10. Actúen de forma adecuada y decidida contra el uso en público de discurso de odio que tenga como finalidad, o quepa suponer razonablemente que va a tener dicho efecto, incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que van dirigidas, y ello mediante normas penales, siempre que otras medidas menos restrictivas puedan resultar menos eficaces, y se respete la libertad de expresión y opinión y, en consecuencia:

a. velen por que se definan claramente los tipos penales y se tenga debidamente en cuenta la necesidad de imponer una sanción penal;

b. procuren que el ámbito de aplicación de los delitos se defina de forma que permita mantenerse al paso de la evolución tecnológica;

c. se aseguren de que la persecución penal de estos actos delictivos se emprende de forma no discriminatoria y no se emplea para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas;

d. dispongan la participación real de las víctimas del discurso de odio en el procedimiento correspondiente;

e. prevean sanciones para estos delitos que tengan en cuenta tanto las graves consecuencias de estos actos como la necesidad de proporcionalidad;

f. supervisen la eficacia de la investigación de las denuncias y la persecución de los autores, a fin de dotar de eficacia a estas actuaciones;

g. velen por una cooperación/coordinación eficaz entre los cuerpos policiales y la fiscalía;

h. dispongan una formación adecuada y faciliten el intercambio de buenas prácticas por parte de cuerpos encargados de velar por la aplicación de la ley, fiscales y jueces que se ocupan de casos de discurso de odio; y

i. cooperen con otros Estados para atajar la difusión transfronteriza del discurso de odio, sea en soporte físico o electrónico.

MEMORANDUM EXPLICATIVO

Índice

A. Introducción 39
B. Definiciones 40
Terminología 40
Definición de discurso de odio 43
C. Contexto 45
Datos 45
Resultados de los informes de seguimiento por país de la ECRI **46**
Extraer lecciones del pasado 47
Tratados de Naciones Unidas 47
La Convención Europea de los Derechos Humanos 48
Otros Tratados Europeos 50
Otras normas europeas e Internacionales 50
Normas de la ECRI 54
Problemas sobre la aplicación 54
Conclusión 55
D. Ratificaciones, reservas y recurso 55
Recomendación 1 55
Recomendación 2 56
E. Causas y alcance 56
Recomendación 3 56
F. Despertar la concienciación y la réplica 58
Recomendación 4 58
G. Apoyo a las víctimas 62
Recomendación 5 62
H. Autorregulación 63
Recomendación 6 63
I. Medios de comunicación e Internet 66
Recomendación 7 66
J. Responsabilidad administrativa y civil 70
Recomendación 8 70
K. Sanciones administrativas o de otro tipo contra organizaciones 72
Recomendación 9 72
L. Responsabilidad penal y sanciones 76
Recomendación 10 76

Anexo

Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa y **Recomendaciones y Resoluciones** de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en referencia al **discurso de odio**

A. Introducción

1. Esta recomendación de política general, a partir de ahora "la Recomendación", se centra en el fenómeno del discurso de odio y las consecuencias perjudiciales de su uso para los individuos, algunos grupos de personas y la sociedad en su conjunto. Estas consecuencias se han puesto de manifiesto de forma específica en los informes de seguimiento por país de la ECRI, aunque se perciben de forma general. La Recomendación establece por tanto lo que significa para la ECRI el discurso de odio e identifica las medidas que se pueden tomar y hay que tomar para combatirlo. Al hacerlo, amplía y

fortalece algunos aspectos de las Recomendaciones de Política General (GPR). Las recomendaciones número 5, 6, 9, 10 y 13, y especialmente la GPR número 7.

2. El punto de partida de la Recomendación es el reconocimiento de la importancia fundamental de la libertad de expresión, la tolerancia y el respeto de la igual dignidad, todas ellas garantizadas en numerosos instrumentos aprobados por los estados miembros del Consejo de Europa. La ECRI es consciente, en particular, de que cualquier esfuerzo para combatir el discurso de odio, no debe rebasar los límites que podemos aplicar, como derecho restringido, a la libertad de expresión. También es consciente de que en algunos casos se puede reaccionar frente al discurso de odio sin restringir la libertad de expresión. Por este motivo, la Recomendación propone aplicar de forma gradual las medidas necesarias. En particular, el planteamiento de que la prohibición penal no ha de ser la primera medida para combatir el discurso de odio refleja no solo la importancia de respetar los derechos de libertad de expresión y asociación, sino también que para erradicar este discurso de forma definitiva es importante determinar las condiciones que las propician y combatir enérgicamente su uso.
3. La definición de discurso de odio a efectos de la Recomendación, se establece en los considerandos. En su parte operativa, la Recomendación aborda la necesidad de ratificar algunos tratados, cuando no se haya hecho, así como que se retire un número de reservas sobre otros dos tratados. En ambos casos, esto se hace para reforzar el compromiso de tomar medidas adecuadas contra el discurso de odio y garantizar que no existan inhibiciones legales sobre ellas. También subraya la necesidad de tomar diferentes medidas para poder comprender mejor las condiciones que propician el uso del discurso de odio y las diferentes formas que puede tener, ya que esto es un requisito previo para que las medidas de lucha contra su uso sean eficaces.
4. Las medidas específicas para luchar contra el uso del discurso de odio que la ECRI considera que son necesarias, incluyen esfuerzos tales como: el aumento de la concienciación pública; la lucha contra cualquier tipo de uso de discurso de **odio**; el apoyo a las víctimas del **discurso** de odio; promover la autorregulación; emprender acciones reguladoras; exigir responsabilidades administrativas y civiles; retirar el apoyo a algunas organizaciones y prohibir otras; e imponer sanciones penales en algunas circunstancias específicas y limitadas.
5. La Recomendación se dirige a los gobiernos de los estados miembros del Consejo de Europa. Sin embargo, su aplicación efectiva exigirá, con seguridad, la participación y el compromiso de una amplia gama de actores privados y no gubernamentales, además de los públicos. Por tanto, para garantizar que se tomen las medidas necesarias habrá que asegurar su participación activa en el proceso de aplicación.
6. Aunque la Recomendación se refiere de forma específica al uso del discurso de odio que recaiga en el ámbito de trabajo de ECRI, sus disposiciones están previstas para que puedan aplicarse a todas las formas **de** este discurso, por ejemplo por causas distintas a la "raza", como por ejemplo, color, idioma, religión, nacionalidad, origen nacional o étnico, identidad de género u orientación sexual.

B. Definiciones

Terminología

7. A efectos de esta Recomendación, se aplicarán las siguientes definiciones:
   a. **"apología"** relacionada con la denigración, odio o vilipendio se refiere al apoyo intencionado y activo cuando se produzcan tales conductas y actitudes respecto a un grupo particular de personas.
   b. **"alienación"** se refiere a la retirada de una persona de la sociedad en la que vive y de su compromiso con los valores de ésta;
   c. **"anti-gitanismo"**[2] se refiere al racismo contra los Roma/Gitanos;

2. La RPG No 13 de ECRI define el antigitanismo como una forma específica de racismo, una ideología basada en la superioridad racial, una forma de deshumanización y de racismo institucional alimentado por una discriminación histórica, que se manifiesta, entre otras cosas, por la violencia, el discurso del miedo, la explotación y la discriminación en su forma más flagrante;

d. **"antisemitismo"** se refiere al prejuicio, odio o discriminación contra los Judíos como grupo étnico o religioso;

e. **"condonación"** se refiere a excusar, perdonar o ignorar determinadas conductas;

f. **"crímenes contra la humanidad"** se refiere a cualquiera de los actos listados en el artículo 7 del Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional cuando se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra cualquier población civil con conocimiento de dicho ataque.

g. **"denigración"** se refiere al ataque a la capacidad, carácter o reputación de una o más personas por su pertenencia a un determinado grupo de personas;

h. **"discriminación"** se entenderá como todo trato diferenciado, por motivos de raza, color, idioma, religión, nacionalidad u origen nacional o étnico, o por motivos de ascendencia, creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual u otras características o condiciones personales, que no tenga una justificación objetiva y razonable[3];

i. Por **"género"** se entenderán los roles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres[4];

j. **"identidad de género"** se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales[5];

k. se entenderá por **"genocidio"** cualquiera de los actos mencionados en el artículo 6 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso;

l. **"enaltecimiento"** se refiere a la alabanza o exaltación de una persona por haber hecho algo;

m. el término **"odio"** se refiere a emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y aversión del grupo objetivo[6];

n. la **"negación del holocausto"** describe el acto de negar, cuestionar o admitir dudas, de forma parcial o total, sobre el hecho histórico del genocidio de judíos durante la Segunda Guerra Mundial;

o. **"homofobia"** se refiere al prejuicio, odio o miedo de la homosexualidad o de las personas identificadas o percibidas como bisexuales, gays, lesbianas o transexuales;

p. la **"hostilidad"** se refiere a una manifestación del odio más allá de un mero estado de ánimo[7];

q. la **"islamofobia"** se refiere al prejuicio, odio o miedo de la religión del Islam o musulmanes;

r. el término **"incitación"** se refiere a declaraciones sobre grupos nacionales, raciales o religiosos que puedan crear un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra las personas que pertenecen a dichos grupos;

s. **"marginación"**, se refiere a hacer que un grupo de personas se sientan o se queden aisladas o insignificantes y se limite así su participación en la sociedad;

---

3. RPG No 7. No menciona explícitamente la discriminación por motivos de ascendencia, credo, sexo, género, identidad de género y orientación sexual pero los motivos enumerados no son exhaustivos y las disposiciones de las RPGs se pueden aplicar, mutatis mutandis, a la discriminación por motivos de características o condiciones personales.

4. Artículo 3 del **Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica**.

5. Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

6. Principio 12.1 de los Principios de Camdem sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad.

7. el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/67/357, 7 de septiembre de 2012, apartado 44.

t. la **"alfabetización mediática"** se refiere al conocimiento, capacidad y aptitud necesaria para comprender todos los medios, incluyendo de forma específica, el conocimiento de su papel y sus funciones en las sociedades democráticas y la capacidad tanto para evaluar de forma crítica sus contenidos como para utilizarlos para expresarse y participar democráticamente;

u. Utilizar **"estereotipos negativos"** se refiere a aplicar a un miembro o miembros de un grupo de personas una creencia generalizada sobre las características de los que pertenecen a dichos grupos considerándolos a todos ellos de forma negativa sin tener en cuenta las características particulares de un miembro o miembros afectados directamente;

v. **"radicalización"** se refiere al proceso en el que alguien adopta unos valores políticos sociales o religiosos extremos que no son coherentes con una sociedad democrática;

w. **"racismo"** se refiere a la creencia de que, por motivo de la raza, el color, el idioma, la religión, la nacionalidad, el origen nacional o étnico, se justifica el desprecio de una persona o grupo de personas o la noción de superioridad de una persona o grupo de personas[8]

x. el término **roma** no solo incluye a los roma, sino también a los sinti, kalé, ashkali, "egipcianos", manouche y grupos de población afines presentes en Europa, junto con los nómadas[9];

y. **"sexo"** se r**efiere** al estado biológico de una persona;

z. **"orientación sexual"** se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas[10];

aa. **"estado"** hace referencia a la situación legal y de hecho de una persona, abarcando no solamente el estado marital, de migrante o profesional, sino factores como el nacimiento fuera del matrimonio, la discapacidad, situación financiera, salud, encarcelamiento, pertenencia a un sindicato u otra organización y lugar de residencia;

bb. **"estigmatización"** se refiere al hecho de etiquetar a un grupo de personas de forma negativa;

cc. **"transfobia"** se refiere al prejuicio, aversión o miedo a la transexualidad o las personas transexuales o transgénero, basado en la expresión de su identidad interna de género;

dd. **"trivialización"** se refiere a hacer que algo parezca que no tiene importancia o es insignificante;

ee. **"difamación"** se refiere a la crítica abusiva de una o más personas en relación a su pertenencia a un grupo determinado de personas;

ff. **"violencia"** se refiere al uso deliberado de la fuerza física o el poder contra una persona, o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas posibilidades de causar lesiones, muerte, daños sicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones[11];

gg. **"grupos vulnerables"** se refiere a grupos que son objeto especifico de discurso de odio, y que varían dependiendo de las circunstancias nacionales pero que, probablemente, incluyen a solicitantes de asilo y refugiados, otros inmigrantes y migrantes, comunidades Judías y negras, musulmanes, Romaníes/gitanos, al igual que otras minorías étnicas y lingüísticas y personas LGBT; incluirá específicamente a niños y jóvenes pertenecientes a esos grupos;

---

8. RPG No 7. Aunque la religión no aparece en la definición de discriminación racial en el artículo 1 del Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, el comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, reconoce, a la luz del principio de interseccionalidad, el discurso de odio se extiende al discurso " dirigido contra las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos que profesan o practican una religión distinta de la mayoría, por ejemplo las expresiones de islamofobia, antisemitismo y otras manifestaciones de odio similares contra grupos etnorreligiosos, así como las manifestaciones extremas de odio tales como la incitación al genocidio y al terrorismo". Recomedación General No 35 sobre la Lucha contra el discurso de Odio Racista, CERD/C/GC/35, 26 de septiembre de 2013, apartado 6.

9. RPG No13.

10. Principios de Yogyakarta.

11. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión y opinión, A/67/357, 7 de septiembre de 2012, apartado 44.

hh. **"crímenes de guerra"** se refiere a la lista de actos enumerados en el artículo 8 del estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional; y

ii. **"xenofobia"** se refiere al prejuicio contra, el odio hacia o el miedo a personas de otros países o culturas.

Definición de discurso de odio

8. Tal y como se ha indicado, el significado de discurso de odio referido a la Recomendación se establece en los considerandos. Refleja los diferentes contextos, objetivos y efectos del uso del discurso de odio y va acompañada de las **diferentes respuestas** adecuadas. Este planteamiento refleja la idea de que los **Estados miembros lo han de hacer efectivo combinando las medidas existentes con otras nuevas**.
9. El discurso de odio a efectos de la Recomendación debe entenderse como el uso de una o más formas de expresión específicas- por ejemplo, la defensa, promoción o instigación del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos o estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones- basada en una lista no exhaustiva de características personales o estados que incluyen la raza, color, idioma, religión o creencias, nacionalidad u origen nacional o étnico al igual que la ascendencia, edad, discapacidad, sexo, género, identidad de género y orientación sexual.
10. Los elementos esenciales a efectos de la Recomendación sobre **los actos constitutivos de discurso de odio,** que son diferentes de aquellos que aparecen en muchos otros documentos, son:
    - El fomento, promoción o instigación en cualquiera de sus formas, al odio, la humillación o el menosprecio así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza;
    - uso que no solo tiene por objeto incitar a que se cometan actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación, sino también actos que cabe esperar razonablemente que produzcan tal efecto; y
    - motivos que van más allá de la raza, color, idioma, religión o creencias, nacionalidad, origen étnico o nacional y ascendencia.
11. El término "**expresión**" a efectos de la Recomendación se refiere a los discursos orales y publicaciones en cualquiera de sus formas, incluyendo el uso de los medios electrónicos y su difusión y almacenamiento. El discurso de odio puede tomar forma oral o escrita o cualquier otra forma como pinturas, señales, símbolos, dibujos, música, obras de teatro o videos. También abarca el uso de conductas específicas como gestos para comunicar una idea, mensaje u opinión.
12. Además, las formas de expresión que recaen en el ámbito de la Recomendación incluyen la negación, trivialización, justificación o condonación públicas de delitos de genocidio, delitos de lesa humanidad o delitos en caso de conflicto armado cuya comisión haya sido comprobada tras recaer sentencia los tribunales o el enaltecimiento de las personas condenadas por haberlos cometido. La condición de que los delitos tienen que estar demostrados por sentencia judicial tiene por objetivo garantizar que las acusaciones infundadas sobre determinados comportamientos no se conviertan en motivo para denunciar que algunas declaraciones constituyen discurso de odio. Además, el enaltecimiento de las personas que hayan cometido tales delitos solo constituye discurso de odio cuando existe un vínculo entre la persona y el hecho delictivo y no se aplica cuando se hacen declaraciones positivas sobre otras actividades de las personas en cuestión.
13. Al mismo tiempo, la Recomendación excluye de forma explícita de la definición de discurso de odio, cualquier forma de expresión, tales como la **sátira o informes o análisis realizados de forma objetiva**, que simplemente ofenden, dañan o molestan. Al hacerlo, la Recomendación refleja la protección de la definición que adopta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de conformidad con el artículo 10 de la Convención de Derechos Humanos[12]. A pesar de ello, se recuerda que el Tribunal

12. Véase por ejemplo Jersild v. Dinamarca [GC], no. 15890/89, 23 de septiembre de 1994, Sürek y Özdemir v. Turquía [GC], no. 23927/94, 8 de julio de 1999, Giniewski v. Francia, no. 64016/00, 31 de enero de 2006, Alves da Silva v. Portugal, no.41665/07, 20 de octubre de 2009 y Fáber v. Hungría, no. 40721/06, 24 de julio de 2012.

Europeo también reconoce que la incitación al odio puede ser resultado del insulto, la ridiculización o difamación irresponsables de determinados grupos de población, cuya consecuencia puede ser la ofensa innecesaria, la defensa de la discriminación, el uso de un lenguaje vejatorio o humillante o puede incluir la inevitable exposición de la víctima[13] y todas estas formas también estarían incluidas en la definición de la Recomendación.

14. La Recomendación también reconoce que, en algunos casos, un rasgo característico del uso del discurso de odio es que puede tener la intención de incitar a otros a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a quienes van dirigidas, o cabe razonablemente esperar que tenga tal efecto. Tal y como describe la definición, **el elemento de incitación** significa que o bien existe una intención clara de cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación, o bien existe un riesgo inminente de que tales hechos ocurran como consecuencia de haber utilizado el **discurso** de odio.
15. Se puede considerar que existe intención de incitar cuando la persona que utiliza el discurso de odio, de forma inequívoca, hace un llamamiento a los demás para que cometan los actos pertinentes o se puede deducir por la contundencia del lenguaje utilizado y otras circunstancias destacables, como la conducta previa del orador. Sin embargo, la intencionalidad no siempre es fácil de demostrar, especialmente cuando las observaciones tienen que ver de forma ostensible con hechos pretendidos o cuando se utiliza un lenguaje codificado.
16. Por otra parte, para evaluar si existe o no el riesgo de que se produzcan estos actos hay que tener en cuenta las circunstancias específicas en las que se utiliza el discurso de odio. Concretamente, hay que tener en cuenta (a) el contexto en el que se utiliza la el discurso de odio en cuestión (especialmente si ya existen tensiones graves relacionadas con este discurso en la sociedad): (b) la capacidad que tiene la persona que emplea el discurso de odio para ejercer influencia sobre los demás (con motivo de ser por ejemplo un líder político, religioso o de una comunidad); (c) la naturaleza y contundencia del lenguaje empleado (si es provocativo y directo, si utiliza información engañosa, difusión de estereotipos negativos y estigmatización, o si es capaz por otros medios de incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación); (d) el contexto de los comentarios específicos (si son un hecho aislado o reiterado, o si se puede considerar que se equilibra con otras **expresiones** pronunciadas por la misma persona o por otras, especialmente durante el debate); (e) el medio utilizado (si puede o no provocar una respuesta inmediata de la audiencia como en un acto público en directo); y (f) la naturaleza de la audiencia (si tiene o no los medios para o si es propensa o susceptible de mezclarse en actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación).
17. El texto del Plan de Acción de Rabat ya refleja las distintas circunstancias que son importantes para realizar la evaluación del riesgo y considerar el discurso de odio delito penal[14]. Sin embargo, la Recomendación va más allá al reconocer (también en el apartado 18 de la GPR No7 en lo que se refiere al derecho penal[15]) que la intención de incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación no es imprescindible para esta forma grave de discurso de odio. Es más, se considera que existe discurso de odio también cuando cabe esperar, razonablemente, que como efecto del uso de ese discurso en particular se cometan esos actos delictivos. Se considerará una imprudencia, cuando quepa esperar razonablemente que se produzca este efecto.
18. Este enfoque es coherente con sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las que se reconoce la compatibilidad con el artículo 10 de la Convención sobre Derechos Humanos sobre la imposición de sanciones penales para las **expresiones** utilizadas cuando se sabía que podían exacerbar una situación ya explosiva[16].
19. A pesar de ello, la imposición de restricciones diferentes a las sanciones penales cuando cabe esperar razonablemente que un uso determinado del discurso de odio tenga el efecto de incitar a otros a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que se

13. Vease, por ejemplo, Féret v. Bélgica, no. 15615/07, 16 de julio de 2007 y Vejdeland y Otros v. Suecia, no. 1813/07, 9 de febrero de 2012.

14. Sobre el contenido del Plan de Acción de Rabat, véase el apartado 59 a continuación.

15. "La legislación debería penalizar los siguientes actos cuando se comenten con intencionalidad: a) incitación pública a la violencia, el odio o la discriminación, b) insultos en público y difamación o c) amenazas contra una persona o una categoría de personas por motivo de su raza, color, idioma, religión, nacionalidad u origen nacional o étnico".

16. Véase por ejemplo, Zana v. Turquía [GC], no. 18954/91, 25 de noviembre de 1997 y Sürek v.Turquía (no. 1) [GC], no. 26682/95, 8 de julio de 1999.

dirige, podría, en circunstancias específicas, ser una respuesta más proporcionada a la necesidad social apremiante que crea su uso.

20. La definición de discurso de odio no se restringe a las expresiones **utilizadas en público**. Sin embargo, la utilización **del** discurso de odio en ese contexto es una característica especialmente relevante para algunas de sus formas, como la negación, trivialización, justificación o condonación de los delitos de genocidio, delitos de lesa humanidad o delitos en caso de conflicto armado. Además, puede ser también un factor determinante para saber si un uso determinado del discurso de odio puede o no puede incitar a otros a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que va dirigido. Además la existencia de un contexto público es un requisito esencial cuando se recomienda que se impongan sanciones penales en supuestos de discurso de odio porque el hecho de que se realicen en ámbito público afecta al grado del alcance de la intromisión en el derecho de libertad de expresión. Se considerará que una expresión se ha utilizado en público cuando se ha producido en un espacio físico o por comunicación electrónica al que tiene acceso el público en general.
21. El discurso de odio, como se ha visto, tiene que ver con distintas formas de expresión dirigidas contra una persona o grupo de personas por motivo de sus características personales o estado, de la persona o grupo de personas, y la acción contra ello no implica necesariamente la imposición de sanciones penales. Sin embargo, cuando el discurso de odio toma la forma de una conducta que sea en sí misma un delito penal, como el abuso, el acoso o el descrédito, también se puede considerar un delito de odio[17].

C. Contexto

22. La Recomendación se aprueba en un momento en el que existe una creciente preocupación en los Estados miembros, el Consejo de Europa y otras organizaciones sobre el discurso de odio en la pluralidad de la sociedad de Europa, al igual que sobre su papel al minar la autoestima de los grupos vulnerables, dañando la cohesión e incitando a otros a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación. Esta preocupación se ha exacerbado por los muchos incidentes en los que individuos, instituciones, memoriales y propiedades han sido objeto de ataques violentos por motivo de la hostilidad hacia ellos basada en una o varias causas enumeradas anteriormente. Por tanto, tendría que haber una respuesta inmediata al discurso de odio a través de la amplia gama de medidas sugeridas en la Recomendación, para evitar el desarrollo de actitudes negativas hacia grupos minoritarios, que provoquen específicamente la pérdida de su autoestima y pongan en peligro su integración en la sociedad general.

Datos

23. No se sabe cuál es el alcance del discurso de odio, aunque parece, tal y como refleja la Recomendación, que se está convirtiendo en algo habitual. Este desconocimiento se atribuye a la **ausencia de datos completos y comparables** sobre las denuncias por discurso de odio ya que, o bien no se registran dichas denuncias, o bien existen diferentes criterios sobre como lo consideran los distintos Estados miembros. Además, es evidente que los destinatarios del discurso de odio, no siempre informan de ello, a menudo por la falta de confianza en el sistema judicial o por miedo a las acciones que se puedan tomar en su contra. Además, no parece que todas las quejas presentadas por su uso se investiguen. Por otra parte, tampoco hay un seguimiento sistemático de todos los foros en los que podría utilizarse el discurso de odio. A pesar de ello, no hay duda de que el discurso de odio es más visible y al mismo tiempo se difunde más rápidamente gracias a la disponibilidad general de formas de comunicación electrónica. Así mismo, el discurso de odio ha sido una característica notable de la situación que se ha visto que existía en muchos estados miembros durante los ciclos de seguimiento cuarto y quinto de la ECRI.

17. Véase por ejemplo, C. Bakalis, Ciberodio: Un tema de preocupación constante para la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (Consejo de Europa, 2015).

Resultados de los informes de seguimiento por país de la ECRI

24. Entre los **resultados de los informes de seguimiento por país de la ECRI** en estos dos ciclos ha estado la publicación explícita en determinados medios de contenido claramente racista, el enaltecimiento del nazismo y la negación del Holocausto, la utilización de un lenguaje ofensivo y estereotipos sobre determinadas minorías y comentarios despectivos sobre personas que pertenecen a estas minorías en las calles, colegios y tiendas así como llamamientos reales al uso de la violencia contra ellos y determinadas campañas contra el uso de lenguas minoritarias. Aunque se han registrado casos de partidos políticos y otros grupos y organizaciones que fomentaban y difundían ideas racistas, xenófobas y neo-nazis, el uso de discurso de odio no se ha limitado a aquellas que son extremistas y fuera de lo normal. Es más, se ha descubierto que el empleo de un tono descortés en muchos parlamentos y también por parte de los funcionarios contribuye a un generar un discurso de la opinión pública que es cada vez más ofensivo e intolerante. Dicho discurso se ha exacerbado porque algunos políticos de alto nivel no se han privado de usar discurso de odio en sus pronunciamientos. Además, también se ha observado que hay figuras públicas que intentan justificar el prejuicio y la intolerancia hacia determinados grupos, cosa que solo perpetúa e incrementa la hostilidad hacia ellos.
25. El discurso de odio no siempre es tan explícito, y existen publicaciones que utilizan un **lenguaje "codificado"** para difundir el prejuicio y el odio. Por ejemplo, se hacen referencias a la gente que no trabaja y vive de los subsidios estatales cuando se quiere mencionar a una minoría determinada y se observa que las protestas contra esa minoría las hacen "la gente buena" del país cuando son grupos neonazis. Además, se ha observado que la cobertura sensacionalista o parcial de determinados hechos puede difundir una desinformación y dar lugar a que se produzca miedo, creando prejuicios sobre aquellos que pertenecen a la minoría.
26. Se ha comprobado que el uso de discurso de odio es un rasgo particular de algunas formas de comunicación electrónica, con páginas web, foros y redes sociales que lo tienen como principal propósito y algunos utilizan esas expresiones aunque estén alojados en organismos de la administración local[18].
27. En muchas ocasiones se ha observado que no se había emprendido ninguna acción contra el discurso de odio, a veces debido al alcance restringido de la legislación nacional pero también a veces por su limitada interpretación, por una reticencia a actuar por ausencia de denuncias concretas, por la falta de una investigación completa y por la rápida decisión de no incoar procedimientos contra los presuntos culpables. Cuando se incoan los procedimientos, las sanciones impuestas normalmente no son lo suficientemente disuasorias como para evitar que se repita o que se emule. Los mecanismos de autorregulación no siempre han demostrado ser eficaces.
28. Así mismo, el uso de discurso de odio y el fracaso para combatirlo provoca **consecuencias negativas** tanto para los destinatarios específicos a los que van dirigidas como para la sociedad en su conjunto.
29. Los primeros, tal y como se ha visto en los informes de seguimiento por país de la ECRI no sólo sufren angustia, rencor y un ataque contra su dignidad y sentido de identidad. Además, el uso de discurso de odio contribuye a que las víctimas sean objeto de discriminación, acoso, amenazas y violencia como resultado de la antipatía, hostilidad y resentimiento hacia ellos provocado o exacerbado por el discurso de odio. Tales actitudes y conducta les pueden provocar sentimientos de miedo, inseguridad o intimidación. En último término, el discurso de odio puede llevar a los que lo sufren a apartarse de la sociedad en la que viven e incluso a dejar de estar comprometidos con sus valores. Es especialmente preocupante que el uso de discurso de odio provoque el abandono escolar temprano de alumnos que después se enfrentan a problemas para acceder al mercado laboral, cosa que a su vez les aleja más de la sociedad.
30. El discurso de odio perjudica a la sociedad en su conjunto. No solo tienen un impacto negativo en el carácter del discurso público. Es más importante el clima de hostilidad e intolerancia que generan, así como la predisposición a aceptar o excusar la discriminación y la violencia, que divide a la sociedad, socava el respeto mutuo y amenaza la coexistencia pacífica. Así se pone en riesgo el pluralismo que es un requisito esencial para una sociedad democrática.
31. Aquellos más afectados por el discurso de odio, según el informe por país de la ECRI han sido los inmigrantes, judíos, musulmanes y gitanos, aunque no son los únicos. Así mismo, la ECRI ha observado cómo se emplea discurso de odio contra personas por motivos de sexo, identidad de género u

18. Véase por ejemplo, C. Bakalis, Ciberodio: Un tema de preocupación constante para la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (Consejo de Europa, 2015).

orientación sexual. Por otra parte, las mujeres pueden ser víctimas de discurso de odio de una forma agravada ya que se pueden utilizar en su contra, no solo por motivos de raza, religión u otras características personales o estado sino también por su sexo y/o por su identidad de género.

Extraer lecciones del pasado

32. El discurso de odio de ninguna manera es un problema actual. Ha sido un elemento importante en la comisión de delitos de genocidio, de lesa humanidad y crímenes en conflictos armados. Dichos delitos han sido un rasgo específico de la historia reciente de Europa. Lo ocurrido en el pasado sigue siendo un claro aviso sobre los peligros que entraña permitir que florezca la intolerancia, el odio y el prejuicio sin combatirlos. Por ese motivo se han creado diferentes conmemoraciones, como el **Día Internacional de la Memoria del Holocausto**, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 60/7 del 1 de noviembre de 2005. Dichas conmemoraciones tienen por objeto ir más allá del recuerdo y garantizar que se apliquen las enseñanzas del pasado en el presente. Así mismo, al igual que la resolución 60/7, la Recomendación reconoce que el peligro no está en una forma específica de intolerancia sino en cualquier forma que cuestione que todos sin distinción pueden disfrutar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Tratados de Naciones Unidas

33. Mientras que la obligación de recordar es una respuesta al discurso de odio, encontramos propuestas más específicas para tomar medidas en el artículo 20(2) del **Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos** ("Toda apología de odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley"). y en el artículo 4 del **Convenio Internacional sobre la Eliminación de cualquier tipo de discriminación racial** ("Los Estados parte ... (a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación; (b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley; (c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella").
34. El fracaso en la ejecución de estas medidas o la ineficacia en su aplicación, ha sido objeto de comentarios adversos en el seno del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y en el Comité para la Eliminación de la discriminación racial respectivamente, en sus conclusiones sobre los informes periódicos presentados por ciertos Estados firmantes de los mencionados Convenios.
35. Sin embargo, aunque se exigen prohibiciones legales para las formas específicas de expresión mencionadas en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha subrayado que estas han de ser compatibles con las restricciones de libertad de expresión que están autorizadas de conformidad con el artículo 19 (3) (*Comentario General No 34 Artículo 19: Libertades de opinión y expresión*, CCPR/C/GC/34, del 12 de septiembre 2011, apartados 50-52).
36. Al mismo tiempo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, considera que "como exigencia mínima y sin perjuicio de otras medidas, es indispensable una legislación completa contra la discriminación racial, tanto en derecho civil y administrativo como en derecho penal, para luchar con eficacia contra el discurso de odio racista" y ha hecho hincapié en que "la relación entre el rechazo del discurso de odio racista y el florecimiento de la libertad de expresión debe verse como complementaria y no como la expresión de un juego de suma cero en que la prioridad que se dé a uno sea a expensas del otro. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación y el derecho a la libertad de expresión deben recogerse plenamente en la legislación, las políticas y la práctica como derechos humanos que se apoyan mutuamente." (Recomendación General No 35 *La lucha contra el discurso de odio racista*, CERD/C/GC/35, 26 de septiembre 2013, apartados 9 y 45). Este se hace eco de la declaración previa del Comité de que la "prohibición de la difusión de toda idea basada en la

superioridad racial o el odio es compatible con el derecho a la libertad de opinión y expresión" y este último derecho "entraña deberes y responsabilidades, especificadas en el artículo 29, apartado 2 de la Declaración Universal, entre los cuales la obligación de no difundir ideas racistas tiene una especial importancia" (*Recomendación General XV sobre el artículo 4 de la Convención, apartado 4*).

37. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su jurisprudencia, ha declarado coherente con la libertad de expresión una condena por desafiar las conclusiones y el veredicto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg en circunstancias en las que las declaraciones en cuestión, leídas en todo su contexto, tenían una naturaleza que despertaba o aumentaba sentimientos antisemitas[19]. Asimismo, se ha considerado que el despido de un profesor por hacer declaraciones que denigran la fe y el credo de los judíos, (y exhortan a los cristianos a despreciar la fe y el linaje de los judíos, es una restricción admisible de la libertad de expresión con el fin, entre otros, de proteger el derecho a tener una educación en el sistema de enseñanza pública sin parcialidad, prejuicios e intolerancia[20]. Sin embargo, una demanda por supuesta falta de actuación contra una denuncia por un incidente de discurso de odio contra los musulmanes no se admitió a trámite porque el autor no estableció que las declaraciones tenían consecuencias específicas para él o que esas consecuencias eran inminentes y por tanto no pudo ser considerado víctima de una violación del artículo 20(2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[21].

38. El Comité para la Eliminación de Discriminación Racial ha constatado una violación del artículo 4 del Convenio Internacional sobre la Eliminación de Toda forma de Discriminación Racial, cuando no se ha conseguido garantizar que las declaraciones de un discurso público que contenía ideas basadas en la superioridad racial o el odio y que incitaban, al menos, a la discriminación racial no estuvieran protegidas por el derecho a la libertad de expresión[22] También ha constatado una violación de esta disposición cuando no se ha investigado si algunas declaraciones hechas en una emisora de radio, que consistían en generalizaciones negativas sobre todo un grupo de personas basándose solamente en su origen nacional o étnico y sin considerar sus opiniones particulares, ideas o acciones sobre el tema de la mutilación genital femenina, constituían discriminación racial[23]. El Comité ha costatado además una violación del artículo 4 cuando no se ha investigado eficazmente unas declaraciones que incluían generalizaciones sobre características negativas de la población turca en Alemania y que exhortaban a negarles el acceso a servicios sociales y a prohibir la entrada de inmigrantes, puesto que el Comité ha considerado que la primera contenía ideas de superioridad racial y la última incluía una incitación a la discriminación racial[24].

La Convención Europea de los Derechos Humanos

39. **La Convención Europea de los Derechos Humanos** garantiza la libertad de expresión en el artículo 10 y prohíbe la discriminación, con respecto a otros derechos y libertades en el artículo 14 y de forma más general en el artículo 1 del protocolo No 12, pero no contiene disposición alguna que se refiera específicamente al discurso de odio. A pesar de ello, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (y la anterior Comisión Europea de Derechos Humanos) ha tenido que abordar ese uso al considerar denuncias sobre la imposición de sanciones penales y otras restricciones sobre determinadas declaraciones. Al hacerlo, ha considerado las expresiones en cuestión como completamente fuera de la protección otorgada por el derecho a la libertad de expresión del artículo 10, basándose en la prohibición del artículo 17 de actos y actividades que tengan por objetivo la destrucción de cualquiera de

19. *Faurisson versus France, Comunicación No 550/1993*, Dictamen del 8 de noviembre de 1996, Haciendo referencia a este caso, sin embargo, el Comité de Derechos Humanos declara que "Las leyes que penalizan la expresión de opiniones sobre hechos históricos son incompatibles con las obligaciones que el Pacto impone a los Estados partes en lo tocante al respeto de las libertades de opinión y expresión. El Pacto no autoriza las prohibiciones penales de la expresión de opiniones erróneas o interpretaciones incorrectas de acontecimientos pasados. No deben imponerse nunca restricciones al derecho a la libertad de opinión y, en cuanto a la libertad de expresión, las restricciones no deberían exceder de lo autorizado en el párrafo 3, o de lo prescrito en el artículo 20"; con las restricciones autorizadas en el artículo 19(3) (Observación General No34 artículo 19: Libertades de opinión y expresión, apartado 49).

20. *Ross Versus Canadá*, Comunicación No 736/1997, opiniones del 18 de octubre de 2000.

21. AWP v. Dinamarca, comunicación No 1879/2009, Decisión del 1 de noviembre de 2013. También se consideró que hubo un error para fundamentar los hechos en lo que se refiere a una supuesta violación del artículo 20(2) en Vassilari v. Grecia, comunicación No 1570/2007, opiniones de 19 de marzo de 2009 pero había opiniones que disentían sobre este tema de Abdelfattah Amor, Ahmad Amin Fathalla y Bouzid Lazhari.

22. La Comunidad Judía en Oslo y otros versus Noruega, Comunicación No 30/2003. Opinión del 15 de agosto de 2005.

23. Adan versus Dinamarca, Comunicación No 43/2008, opinión del 13 de agosto de 2010. El fallo para realizar la investigación se consideró igualmente en Gelle versus Dinamarca, Comunicación No 34/ 2004, Opinión del 6 de marzo de 2006, implica una violación del artículo 4.

24. TBB-Sindicato turco en Berlin/Brandenburgo versus Alemania, Comunicación No 48/2010, Opinión de 26 de febrero de 2013.

los derechos y libertades de la Convención Europea, o ha tratado de juzgar si las medidas en cuestión suponían una restricción al ejercicio de dicha libertad que se pudiese considerar que servía para un fin legítimo, como es la protección de los derechos de otros que sea necesaria en una sociedad democrática.

40. El planteamiento anterior se puede ver en referencia a los ataques vehementes sobre un grupo étnico o religioso en particular[25], declaraciones antisemitas[26], la difusión de declaraciones discriminatorias racistas[27], y la negación del Holocausto[28]. El último enfoque se ha utilizado en los casos en los que había supuestas declaraciones para fomentar o justificar la violencia, el odio o la intolerancia. En relación a esos casos, se han tenido en cuenta en particular factores como una situación política o social tensa, un llamamiento, directo o indirecto, a la violencia o a la justificación de la violencia, el odio o la intolerancia (especialmente cuando existen manifestaciones generalizadas que atacan o dan una imagen negativa de todo un grupo étnico, religioso u otros grupos), la forma en la que las expresiones se han pronunciado, y su capacidad, directa o indirecta, de provocar consecuencias dañinas. En todas ellas, el Tribunal Europeo siempre ha tenido en cuenta la relación entre los distintos factores, más que la consideración de cualquiera de ellos de forma aislada. El Tribunal, para determinar tales casos, también tendrá en cuenta consideraciones materiales, si las medidas que se han tomado sobre las expresiones son o no desproporcionadas y sobre si se podrían haber usado o no procedimientos civiles o de otro tipo para combatirlas[29].

41. Así mismo, el Tribunal Europeo ha reconocido que los Estados miembros tienen la obligación explícita de proteger a las víctimas de discurso de odio, cuyo uso pueda instigar a otros a cometer tales actos, de cualquier forma de violencia o de cualquier cosa que interfiera con sus derechos[30]. Además, la conducta discriminatoria puede constituir una violación de la prohibición de trato inhumano y degradante que se refleja en el artículo 3 y tal conducta puede ser considerada como pasividad, incluyendo la falta de aplicación de disposiciones penales de forma eficaz, en la fase de interferencias con los derechos y libertades de la Convención Europea[31]. Además, el Tribunal Europeo ha reconocido que si no se reparan las expresiones ofensivas, especialmente en el caso de difusión de estereotipos negativos, dirigido contra un grupo de personas específico, puede suponer una violación de la obligación explícita que aparece en el artículo 8 de garantizar el respeto efectivo del derecho a la vida privada de un miembro de ese grupo, ya que dichas expresiones pueden llegar a atacar su identidad[32].

---

25. Ver, por ejemplo Pavel Ivanov versus Rusia (dic.) no. 35222/04, 20de febrero 2007 y Norwood Versus Reino Unido (dic), no 23131/03, 16 de noviembre de 2004.

26. Ver por ejemplo, WP versus Polonia (dec.) no 4226498, 2 de septiembre de 2004 y M´Bala versus Francia (dec.) no. 25239/13, 20 de octubre de 2015.

27. Ver por ejemplo, Glimmerveen y Hagenbeek versus Países Bajos (dec.), no 8438/78, 11 de octubre de 1979. Ver también Jersild versus Dinamarca [CG], no 15890/89, 23 de septiembre 1994, en el apartado 35.

28. [28] Ver por ejemplo, Honsik v. Austria (dec.), no. 25062/94, 18 de octubre 1995, Marais v. Francia) (dec.), no. 31159/96, 24 de junio 1996, Lehideux y Isorni v. Francia [CG], no. 24662/94, 23 de septiembre 1998, en el apartado 47, Garaudy v. Francia (dec.), no. 65831/01, 24 de junio 2003, Witzsch v. Alemania (dec.), no. 7485/03, 13 de diciembre 2005 y M'Bala M'Bala v. Francia (dec.), no. 25239/13, 20 de octubre 2015. Cf. Perinçek v. Suiza [CG], no. 27510/08, 15 de octubre 2015, en los que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decide que no existe una obligación internacional de prohibir la negación del genocidio como tal y que una condena penal no está justificada para tal negación si no existe una incitación al odio o a la intolerancia que la acompañe, un contexto de intensificación de las tensiones o características históricas especiales o un impacto significativo en la dignidad de la comunidad afectada (apartado 280).

29. Ver los casos citados en las notas a pie de página, 11-13 al igual que Hennicke v. Alemania(dec.), no. 34889/97, 21de mayo 1997, Incal v. Turquía [CG],, no. 22678/93, 9 de junio 1998, Lehideux y Isorni v. Francia [CG], no. 24662/94, 23 de septiembre 1998, Witzsch v. Alemania(dec.), no. 41448/98, 20 de abril 1999, Karataş v. Turquía [CG], no. 23168/94, 8 de julio 1999, Erdoğdu y İnce v. Turquía [CG}, no. 25067/94, 8 de Julio 1999, Özgür Gündem v. Turquía, no. 23144/93, 16 de marzo 2000, Şener v. Turquía, no. 26680/95, 18 de julio 2000, Le Pen v. Francia (dec.), no. 55173/00, 10 de mayo 2001, Osmani v. "la exrepública yugoslava de Macedonia", no. 50841/99, 11 de octubre 2001, Gunduz v. Turquía (dec.), no. 59745/97, 13 de noviembre 2003, Gunduz v. Turquía, no. 35071/97, 4 de diciembre 2003, Seurot v. Francia (dec.), no. 57383/00, 18 de mayo 2004, Maraşli v. Turquía, no. 40077/98, 9 de noviembre 2004, Dıcle v. Turquía, no. 34685/97, 10 de noviembre 2004, Gumus y Otros v. Turquía, no. 40303/98, 15 de marzo 2005, Alinak v. Turquía, no. 40287/98, 29 de marzo 2005, İ A v. Turquía, no. 42571/98, 13 de septiembre 2005, Han v. Turquía, no. 50997/99, 13 de septiembre 2005, Koç y Tambaş v. Turquía, no. 50934/99, 21 marzo 2006, Aydin Tatlav v. Turquía, no. 50692/99, 2 de mayo 2006, Erbakan v. Turquía, no. 59405/00, 6 de julio 2006, Güzel v. Turquía (No. 2), no. 65849/01, 27 de julio 2006, Düzgören v. Turquía, no. 56827/00, 9 de noviembrer 2006, Yarar v. Turquía, no. 57258/00, 19 de diciembre 2006, Üstün v. Turquía, no. 37685/02, 10 de mayo 2007, Birdal v. Turquía, no. 53047/99, 2 de octubre 2007, Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A Ş v. Turquía (dec.), no. 6587/03, 27 de noviembre 2007, Demirel y Ateş v. Turquía, no. 10037/03, 29 de noviembre 2007, Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. v. Turquía, no. 11369/03, 14 de diciembre 2007, Soulas, y Otros v. Francia no. 15958/03, 10 de julio 2008, Balsytē-Lideikienē v. Lituania, no. 72596/01, 4 de noviembre 2008, Leroy v. Francia, no. 36109/03, 2 de octubre 2008, Özer v. Turquía, no. 871/08, 26 de enero 2010, Willem v. Francia, no. 10883/05, 16 de julio 2009, Dink v. Turquía, no. 2668/07, 14 de septiembre 2010 y Perinçek v. Suiza [CG], no. 27510/08, 15 de octubre 2015.

30. Ver, por ejemplo., Ouranio Toxo y Otros v. Grecia, no. 74989/01, 20 de octubre 2005, Begheluri y Otros v. Georgia, no. 28490/02, 7 de octubre 2014, Karaahmed v. Bulgaria, no. 30587/13, 24 de febrero 2015 y Identoba y Otros v. Georgia, no. 73235/12, 12 de mayo 2015.

31. Ver por ejemplo, Opuz v. Turquía, no. 33401/02, 9 de junio 2009

32. Aksu v. Turquía [CG], no. 4149/04, 15 de marzo 2012. Ver también La Iglesia de la Cienciología v. Sueciaweden (dec.), no. 8282/78, 14

Otros Tratados Europeos

42. Existen otros tres **tratados del Consejo de Europa** que tratan específicamente el uso del discurso de odio.
43. Además, el **Protocolo Adicional al Convenio sobre Ciberdelincuencia**, a efectos de la penalización de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos con sistemas informáticos, exige que los estados miembros adopten las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para que se consideren delitos penales la difusión de material racista y xenófobo a través de medios informáticos y el uso de sistemas informáticos para amenazar o insultar por motivos racistas o xenófobos y para negar, minimizar manifiestamente, aprobar o justificar el genocidio o los delitos de lesa humanidad.
44. Además, el **Convenio Europeo sobre la Televisión Trasfronteriza** exige que los programas no puedan incitar al odio racial. Así mismo, **el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y contra la violencia doméstica** hace referencia a formas de violencia contra las mujeres que también pueden ser manifestaciones de discurso de odio sexista tanto en línea como fuera de linea: acoso sexual (artículo 40) y acoso (artículo 34) y pide a las Partes que tomen las medidas legislativas o de otro índole que sean necesarias.

Otras normas europeas e Internacionales

45. Además de todas estas obligaciones específicas de los tratados que exigen o autorizan que se tomen medidas contra el uso de los discurso de odio, hay otras **normas Europeas e Internacionales** que son importantes para actuar en este campo. Están compuestas por Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendaciones y Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, un informe de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), dos medidas de la Unión Europea, *la declaración de Durban y el Programa de Acción de septiembre de 2001 y el documento resultante de la Conferencia de Revisión de Durban de abril de 2009* y el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología de odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, 5 de octubre de 2012, al igual que informes de la Asamblea General de Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas de los Relatores Especiales para formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia derivada de ella, sobre temas de minorías y sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, al igual que el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
46. Muchas de las **Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa y las Recomendaciones y Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa** se han ocupado de formas específicas de discurso de odio, como un nacionalismo agresivo, extremismo, neonazismo, etnocentrismo y odio racial. Otros se han centrado en aquellas expresiones destinadas a grupos de personas específicos, como los que se ocupan del antigitanismo, antisemitismo, xenofobia, islamofobia, homofobia, transfobia, condición de migrante y afiliación religiosa. Otros se han ocupado de su uso en contextos determinados, por ejemplo, en el ciberespacio, medios de comunicación *on line*, discursos políticos y videojuegos.
47. La recomendación nº R (97) 20 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre el "discurso de odio" define este término como "toda forma de expresión que propague, incite, promueva o justifique el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y cualquier otra forma de odio fundado en la intolerancia, incluida la intolerancia que se exprese en forma de nacionalismo y etnocentrismo agresivo, y de discriminación y hostilidad contra las minorías, los migrantes y las personas de origen inmigrante". Recomienda que la legislación de los estados miembros y las prácticas se guíen por una serie de principios destinados a combatir el discurso de odio. Igualmente, otras Recomendaciones y Resoluciones han pedido que se aprueben medidas administrativas, civiles y penales para combatir el uso de dicho discurso, respetando al mismo tiempo el derecho a la libertad de expresión. Por otra parte, estos textos han pretendido promover una cultura de tolerancia, haciendo hincapié en el papel de las distintas formas de comunicación en este sentido[33].

de julio 1980.

33. Ver el anexo para la lista de varias recomendaciones y resoluciones

48. El **Informe de la Comisión de Venecia** se preocupó especialmente de la incitación al odio religioso[34]. Una vez examinada la legislación europea sobre blasfemia, insultos religiosos e incitación al odio religioso, el informe concluye que la incitación al odio, incluido el odio religioso, ha de ser objeto de sanciones penales y que sería adecuado que existiese intencionalidad o imprudencia. También concluye que no es necesario, ni deseable tipificar un delito por insulto religioso, por ejemplo, el simple insulto a los sentimientos religiosos sin el elemento de incitación al odio como componente esencial. Además, el informe concluye que el delito de blasfemia ha de abolirse y no volverse a introducir.
49. Las dos **medidas de la Unión Europea** a efectos del discurso de odio son la Decisión Marco del Consejo 2008/913/JHA del 28 de noviembre de 2008 sobre la lucha contra ciertas formas y expresiones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal (Decisión Marco) y la Directiva 2010/13/EU del Parlamento Europeo y del Consejo del 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de ciertas disposiciones previstas en la legislación, reglamento o acciones administrativas en los Estados Miembros sobre la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual).
50. La **Decisión Marco** establece que "el racismo y la xenofobia son violaciones directas de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho, principios en los que se fundamenta la Unión Europea y que son comunes a los Estados miembros". Aunque reconoce que la lucha contra el racismo y la xenofobia requiere distintos tipos de medidas en un marco amplio y puede no limitarse a asuntos penales, las medidas que la Decisión Marco pide que apliquen los Estados Miembros se limitan a la lucha contra formas de racismo y xenofobia especialmente graves a través del derecho penal. Por lo tanto, solicita que la incitación pública a la violencia o el odio dirigida contra un grupo de personas o contra una persona de dicho grupo haciendo referencia a su raza, color, religión, ascendencia u origen étnico o nacional sea punible cuando dicha conducta sea intencionada. De igual manera, la ley tendría que penalizar cualquier condonación pública intencionada, negación o flagrante trivialización de los delitos de genocidio, delitos de lesa humanidad o delitos en caso de conflicto armado dirigidos contra un grupo de personas o una persona del grupo cuando cabe esperar de dicha conducta que provoque incitación a la violencia o al odio contra la persona o el grupo. Al mismo tiempo, la Directiva Marco deja claro que no es necesario tomar medidas que entren en contradicción con los principios fundamentales de libertad de asociación y de libertad de expresión.
51. La **Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual** exige a los Estados miembros que garanticen que los servicios prestados por los proveedores de dichos servicios no contengan ninguna forma de incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad. Además, los Estados Miembros han de garantizar que los proveedores de los servicios de comunicación cumplan el requisito de que las comunicaciones comerciales audiovisuales no perjudiquen el respeto a la dignidad humana o incluyan o promuevan cualquier discriminación por motivos de sexo, origen étnico o racial, nacionalidad, religión o credo, discapacidad, edad u orientación sexual.
52. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas[35], aprobó **el Programa de Acción y la Declaración de Durban** en 2001. En ella se afirma que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia constituyen una negación de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y reconoce que el hecho de no combatir y denunciar todas estas formas de intolerancia, que es tarea de todos, especialmente de las autoridades públicas y los políticos a todos los niveles, es un factor que alienta su perpetuación. Pide que se aprueben una serie de medidas legislativas, judiciales, regulatorias y administrativas y también autorreguladoras, para prevenir y protegerse del racismo, la discriminación racial, la xenofobia, y las formas conexas de intolerancia y para promover el respeto y la tolerancia. En particular, insta a los Estados a que, "de conformidad con el derecho internacional relativo a los derechos humanos pertinente, apliquen sanciones legales contra la incitación al odio racial mediante las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, inclusive Internet"[36] y alienta a denunciar y

34. Informe sobre la Relación entre la Libertad de expresión y la Libertad de religión: legislación y procesamiento por blasfemia, insulto religioso e incitación al odio religioso, CDL-AD (2008)026, 23 de octubre de 2008.

35. De conformidad con la resolución 52/111 de 18 de febrero de 1998.

36. Apartado 145

desalentar activamente la transmisión de mensajes racistas y xenófobos a través de todos los medios de comunicación[37].

53. La **Conferencia de Examen de Durban** fue convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas[38] para examinar los avances hacia los objetivos establecidos en la Conferencia Mundial. Su **documento final** expresa preocupación por el aumento de actos de incitación al odio, que han tenido como objetivo y han afectado gravemente a comunidades raciales y religiosas y a personas que pertenecen a minorías raciales y religiosas, ya sea por medios impresos, audiovisuales o electrónicos o por cualquier otro medio y que se producen por diversas causas. Resuelve, "como se dispone en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prohibir plena y eficazmente toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y hacer efectiva esa disposición mediante la adopción de todas las medidas legislativas, normativas y judiciales que sean necesarias"[39]. Además, insta a los Estados a que adopten medidas para luchar contra la persistencia de actitudes xenófobas y la creación de estereotipos negativos de los no ciudadanos, en particular por parte de los políticos, los agentes del orden y los funcionarios de los servicios de inmigración, así como en los medios de difusión.[40] Exhorta a los Estados a que sancionen las actividades violentas, racistas y xenófobas de los grupos con ideologías neonazis, neofascistas y otras ideologías nacionalistas violentas. Así mismo, insta a los estados a que declaren ilegales y prohíban todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio y la discriminación en cualquiera de sus formas, por motivos nacionales, raciales y religiosos, y a que tomen medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación[41].

54. El **Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia** ha destacado la importancia de que se tomen medidas legislativas en cualquier estrategia para combatir y prevenir el racismo y el odio étnico y xenófobo en Internet y en las redes sociales y exhorta a los estados que aún no han promulgado la legislación a que lo hagan. Al mismo tiempo, el relator especial destaca el papel importante del sector privado y la educación para hacer frente a los retos del racismo y de la incitación al odio racial. Además, el relator especial destaca la necesidad de oponerse a los partidos políticos, movimientos y grupos extremistas y a reforzar las medidas para prevenir los incidentes racistas y xenófobos en los eventos deportivos[42].

55. Así mismo, la **Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías** ha elaborado un informe que se centra en los discursos de odio contra las minorías en los medios de comunicación. Este informe reconoce que se necesita conocer mejor las causas arraigadas de odio pero subraya la importancia de que las comunidades mayoritarias se comprometan a unirse con las minorías marginalizadas y desaventajadas para exigir derechos humanos, igualdad y dignidad humana para todos. La relatora especial insta a los Estados a que promulguen legislación que prohíba toda expresión de odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y que respete plenamente el derecho a la libertad de expresión. Además, la relatora pide a los estados que aprueben el Plan de Acción de Rabat[43] cuando apliquen o revisen su marco jurídico nacional sobre el discurso de odio. El informe subraya la necesidad de que los partidos políticos democráticos encuentren herramientas eficaces y estrategias de difusión para contrarrestar los mensajes de odio que propagan las fuerzas y los partidos extremistas.

56. La Relatora especial subraya que los medios de comunicación deben fomentar al máximo el periodismo ético, evitar los estereotipos de personas y grupos y transmitir la información desde una perspectiva fáctica e imparcial. El informe alienta el establecimiento de organismos nacionales independientes de reglamentación, en los que participen representantes de las minorías, facultados para supervisar el discurso de odio en los medios de comunicación, recibir denuncias públicas en relación con ese tipo de discurso, recibir y apoyar las quejas y formular recomendaciones. También expresa

37. Apartado 147(d)

38. Conforme a la resolución 61/149, de 19 de diciembre de 2006

39. 24 de abril de 2009, aparado 69

40. Ibid, apartado 75

41. Ibid, apartados 60 a 99

42. Ver por ejemplo los siguientes informes: A/HRC/26/50, 10 de abril 2014, A/HRC/26/49, 6 de mayo 2014 y A/HRC /29/47, 13 de abril 2015.

43. Ver el apartado 59 a continuación.

que los proveedores de servicios de Internet (ISP) deben elaborar condiciones detalladas de servicio, directrices y procedimientos de aviso y eliminación en relación con el discurso de odio y la incitación al odio, en consonancia con la legislación nacional y las normas internacionales y velar por aplicación transparente de esas políticas. El informe también destaca la necesidad de educación y formación y que se incluyan los aspectos clave de la alfabetización mediática en los planes de estudios escolares en todas las etapas, con especial hincapié en el entorno *on line*. La alfabetización mediática es esencial para que los jóvenes y los adultos dispongan de las herramientas y los recursos adecuados para desarrollar un pensamiento crítico que les permita cuestionar la exactitud, el sesgo y el impacto de la información que facilitan los medios de comunicación[44].

57. El informe del **Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión**[45] se centra en la preocupación por el discurso de odio. El informe reconoce que el derecho a la libertad de expresión puede y debe limitarse en casos extremos, como en el de la incitación al genocidio y la incitación al odio, conforme a las normas y principios internacionales, pero también destaca que el derecho a la libertad de expresión contribuye a dar a conocer los daños causados por los prejuicios, a combatir los estereotipos negativos, a ofrecer puntos de vista alternativos y contrarios, y a crear una atmósfera de respeto y comprensión entre los pueblos y comunidades de todo el mundo. El Relator Especial señala que el poder judicial debe interpretar y aplicar con cuidado las leyes destinadas a combatir el discurso del odio para no restringir en exceso las formas legítimas de expresión[46]. Al mismo tiempo, el Relator Especial señala que las leyes deberían complementarse con un conjunto amplio de medidas de política con el fin de cambiar de verdad las mentalidades, las percepciones y el discurso. Para evitar cualquier uso abusivo de las leyes en materia de discurso de odio, el Relator Especial recomienda que solo los casos graves y extremos de incitación al odio, que incluyan los siguientes elementos: la gravedad, la intención, el contenido, el alcance, la posibilidad o probabilidad de que cause daños, la inminencia y el contexto, se tipifiquen como delitos penales[47].

58. En un informe sobre la violencia y la discriminación contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género, la **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**, recomienda a los Estados que tomen varias medidas para combatir ese tipo de violencia. Una de las recomendaciones es que se prohíba la incitación al odio y la violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género, y exijan responsabilidades a quienes pronuncien esos discursos de odio[48].

59. La aprobación del **Plan de Acción de Rabat** es la culminación de un ejercicio iniciado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos "para examinar la aplicación de las pautas legislativas, prácticas judiciales y políticas sobre la prohibición de la apología de odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia a niveles nacionales y religiosos, al mismo tiempo que alienta al pleno respeto de la libertad de expresión, tal y como se protege en la legislación internacional sobre Derechos Humanos"[49]. Recomienda que se haga una distinción clara entre (a) expresión constitutiva de delito penal, (b) expresión que no es penalmente punible, pero que puede justificar un procedimiento civil o sanciones administrativas y (c) expresión que no da lugar a sanciones penales o civiles pero que, aun así, plantea problemas de tolerancia, civismo y respeto a los derechos de los demás[50]. En este sentido, se ha elaborado una prueba que consta de seis partes para definir un umbral que permita establecer adecuadamente qué tipos de expresiones constituyen delito en el derecho penal: el contexto, el orador, la intención del orador, el contenido y forma del discurso, el alcance y la magnitud de la expresión, y la posibilidad de que se produzca un daño así como su inminencia[51]. Además en otras recomendaciones se insta a realizar esfuerzos para combatir la difusión de estereotipos negativos y la discriminación y promover

44. Ver A/HRC/28/64, 5 de enero 2015.

45. A/67/357, 7 de septiembre 2012.

46. Ibid., apartado 76.

47. Ibid

48. A/HRC/29/23, 4 de mayo 2015, apartado 78.

49. Informe del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero 2013, apartado 6.

50. Ibid., apartado. 12.

51. Ibid., Appendix, apartado 29.

el diálogo intercultural, investigar las denuncias por incitar al odio y garantizar una recogida de datos sistemática[52].

Normas de la ECRI

60. Las anteriores Recomendaciones de Política general sobre el discurso de odio se refieren a:
    - alentar el debate con los medios de comunicación y los profesionales de la publicidad sobre la imagen que ofrecen del Islam y de las comunidades musulmanas y sobre su responsabilidad a ese respecto para evitar la perpetuación de los prejuicios y de la información tendenciosa[53];
    - tomar medidas para actuar contra el uso de internet con fines racistas, xenófobos y antisemitas[54];
    - tomar todas las medidas necesarias para combatir el antisemitismo en todas sus manifestaciones, y asegurar que se aplique el derecho penal al antisemitismo en el ámbito de la lucha contra el racismo[55];
    - tomar todas las medidas necesarias para combatir el racismo y la discriminación racial en los centros educativos[56];
    - tomar medidas para la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los Romanïes/Gitanos[57]; y
    - penalizar determinadas formas de discurso de odio[58].
61. La Recomendación de Política General número 7 recomienda que las siguientes conductas sean delitos penales:
    - incitación pública intencionada a la violencia, al odio o a la discriminación contra una persona o grupo de personas por motivos de raza, color, origen nacional/étnico, ciudadanía, religión o idioma;
    - insultos en público y difamación contra una persona o grupo de personas; amenazas intencionadas contra el mismo objetivo; la expresión en público, con una intención racista, de una ideología que reivindique la superioridad o que desprecie o denigre a una categoría de personas por motivos, entre otros, de raza, color, origen nacional o étnico, religión o idioma, y
    - la negación pública, trivialización, justificación o condonación, con fines racistas, de los crímenes de genocidio, delitos de lesa humanidad y delitos cometidos en periodos de guerra[59].

Problemas sobre la aplicación

62. Existe por tanto una base sólida en la legislación sobre derechos humanos a nivel internacional y regional para imponer restricciones al uso de discurso de odio. A pesar de ello, los organismos responsables de supervisar la aplicación de las obligaciones de los estados en este asunto están preocupados

52. Ibid., Appendix, apartado. 42-47.

53. GPR No. 5, Combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes.

54. GPR No. 6, Combatir la difusión de material racista, xenófobo y antisemita a través de internet.

55. GPR No. 9, La lucha contra el antisemitismo.

56. GPR No. 10, Combatir el racismo y la discriminación racial en la educación y a través de la educación escolar

57. GPR No. 13, Combatir anti-Gitanismo y la discriminación contra los Romaníes/Gitanos.

58. GPR No. 7, Legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial.

59. Esta formulación es esencialmente la que se sigue en la RPG No 9 salvo que hace referencia a "el origen o la identidad judía" en lugar de a la "raza", "color", etc. Y también incluye la negación pública, trivialización, justificación o condonación de la Shoah y la desacralización y profanación de propiedades y monumentos judíos por motivos antisemitas. Además ambas Recomendaciones de Política General recomiendan que sea delito la difusión o distribución pública, o la producción o el almacenamiento encaminados a la difusión o distribución públicas, con un propósito antisemita, de material escrito o con imágenes o de cualquier otro material que contenga las manifestaciones abarcadas en el texto anteriormente y también la creación o el liderazgo de un grupo que promueva el antisemitismo o el racismo, el apoyo a dicho grupo y la participación en sus actividades con el propósito de contribuir a los delitos abarcados anteriormente en el texto.

porque se pueden utilizar sin justificación para **silenciar a las minorías o para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas.**

63. Así por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en sus informes de revisión de los Estados Partes de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial recomienda que las definiciones en la legislación en contra del "extremismo" se enmienden para garantizar que están redactadas de forma clara y precisa y que cubran solamente los actos de violencia, de incitación a tales actos y la participación en organizaciones que promuevan e inciten a la discriminación racial, de conformidad con el artículo 4 de dicha Convención. Así mismo, el Comité para los Derechos Humanos de Naciones Unidas ha expresado la preocupación de que dicha legislación pueda interpretarse de forma excesivamente amplia, y su aplicación perjudique a los defensores de los derechos humanos que promueven la eliminación de la discriminación racial o que no proteja a los individuos y asociaciones que combaten la arbitrariedad. Además, la ECRI y otros como el Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Comité Consultivo sobre el Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales han expresado su preocupación sobre el uso de restricciones al discurso de odio para silenciar las críticas y la crítica política legítima.

64. Existe otra preocupación relacionada con las anteriores y es que las prohibiciones al discurso de odio puedan **utilizarse de forma desproporcionada o injustificada** contra aquellos a quienes pretende proteger y preocupa también la importancia de evitar cualquier abuso de ellas. Quizás no exista un motivo sólido para esta preocupación y no sea más que una mera impresión provocada por la prominente información que se da de algunos procedimientos y la falta de datos completos. A pesar de ello, es importante garantizar que cualquier acción contra el discurso de odio esté justificada y que nunca se aplique de forma selectiva o arbitraria**.** La Recomendación deja claro que cualquier prohibición penal del discurso de odio ha de aplicarse de forma general y no se puede dirigir solo a un determinado tipo de infractores.

Conclusión

65. Todas las medidas previstas en la Recomendación o bien son de conformidad con la legislación internacional o bien se pueden usar para garantizar la universalidad de los derechos humanos.

D. Ratificaciones, reservas y recurso

Recomendación 1

Ratificar los tratados

66. Los tres tratados que la recomendación 1 propone que hay que ratificar si aún no se ha hecho, tal y como recomendaban anteriormente las recomendaciones RPG números 13 y 14, prevén el compromiso de aprobar medidas fundamentales para cumplir los objetivos de la Recomendación.

67. Las medidas que exige el **Protocolo Adicional al Convenio sobre Ciberdelincuencia**, se refieren a la criminalización de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos con sistemas informáticos. Se han mencionado ya con anterioridad[60] y son importantes porque se centran específicamente en el discurso de odio. Las medidas a las que hacen referencia otros dos tratados, **el Convenio Marco para la Protección de la Minorías Nacionales** (el Convenio Marco) y el **Protocolo número 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos** (Protocolo nº 1) son igualmente importantes.

68. Por tanto, el Convenio Marco no solo exige una garantía del derecho a la igualdad ante la ley y una igual protección de la ley para las personas que pertenecen a minorías nacionales, sino que también insta a (a) promover la tolerancia y el dialogo intercultural, (b) promover el respeto, la compresión y la cooperación y (c) proteger a las personas que pueden ser objeto de amenazas o actos de discri-

60. Ver apartado 43 anterior

minación, hostilidad o violencia por motivos de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa. Además, el Protocolo nº 12 subraya la prohibición de la discriminación en la Convención Europea de Derechos Humanos al pedir que el ejercicio de cualquier derecho establecido por la ley, y no sólo los derechos y libertades ya garantizados en el instrumento anterior, se garantice sin discriminación.

69. La Recomendación 1, sin embargo, no incluye el Convenio Europeo sobre Televisión Trasfronteriza en la lista de tratados que hay que ratificar ya que este requiere ahora un Protocolo actualizado que tenga en cuenta los avances en los medios desde su aprobación. La ratificación del tratado sin enmendar sería inútil.

Recomendación 2

Retirar las reservas

70. El primer punto en esta recomendación es que se retiren las **reservas** al artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y al artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a favor de los derechos a la libertad de reunión, asociación y expresión. Esta solicitud se hace por la preocupación de que si se mantienen las reservas, estas podrían impedir acciones efectivas para prohibir organizaciones que promuevan o inciten al racismo y la discriminación racial, propaganda a favor de la guerra y apología del odio nacional, racial o religioso.

Proporcionar recurso

71. El segundo punto de la recomendación, aceptar la **competencia del Comité para la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial** para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por grupos o particulares que denuncian ser víctimas de una violación de los derechos establecidos en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, se ha previsto como salvaguarda frente a fracasos para combatir el discurso de odio a nivel nacional ya que tal aceptación les permitiría recurrir a nivel internacional.

E. Causas y alcance

Recomendación 3

72. El objeto específico de esta recomendación es que se den los pasos necesarios para establecer cuáles son las condiciones que pueden provocar el discurso de odio y sus distintas formas y medir el alcance de su uso y el impacto que tiene. Se considera esencial abordar la falta de conocimiento actual de este fenómeno, así como de su alcance y sus efectos. Sin ese conocimiento, no se pueden tomar medidas eficaces para desincentivar ni impedir el discurso de odio y reducir y reparar los daños causados. Sin embargo, para mejorar el conocimiento y disipar las dudas es necesario utilizar y desarrollar varios instrumentos.
73. Puede ocurrir que haya ciertas condiciones que propicien el discurso de odio y que estas expresiones tomen formas determinadas. Entre estas condiciones podemos mencionar la existencia de una serie de factores económicos, políticos y sociales así como la difusión sin reflexión de estereotipos negativos y prejuicios de una generación a otra. Sin embargo, no parece que cuando existen esas condiciones, tanto si es una como varias combinadas, se produzcan siempre discursos de odio.

Investigar

74. Para entender mejor estas condiciones, y de qué manera influyen, es necesario desarrollar **proyectos de investigación adecuados,** que estudien en particular las circunstancias actuales y los elementos que provocan diferentes niveles de respuesta ante circunstancias individuales. Dichas investigaciones deberían hacerse mediante encuestas y estudios de campo y, si es posible, deberían también ser comparables.
75. Serán las propias autoridades públicas las que lleven a cabo la investigación sobre las condiciones que conducen al discurso de odio y sus diferentes formas. Sin embargo, es importante que no solamente

presten su apoyo para que se realice sino que garanticen que esta investigación se haga. Además, un estudio comparativo se hace mejor si participan distintos organismos de investigación en diferentes Estados miembros y colaboran entre sí. En este sentido, habrá que alentar y facilitar esta colaboración.

Dificultades para la recogida de datos

76. Aunque ya se han registrado situaciones concretas de discurso de odio en los ciclos de seguimiento de la ECRI y en otros estudios, a veces se tiene la impresión, o se llega a la conclusión, de que este fenómeno está aumentando, pero todavía no está claro cuál es el verdadero alcance. Esto se debe a distintas consideraciones que se han observado en los ciclos de seguimiento, entre las que destacamos: las diferentes formas en las que se define al discurso de odio (con solo algunas de las características personales o estatus que sirva como base para incluirlo en la definición); la adopción de diferentes enfoques para su clasificación por parte de las autoridades; la recogida de datos se limita a los casos en los que el discurso de odio constituye un delito penal; fallos por parte de las instancias responsables de recoger los datos sobre discurso de odio o de denunciarlo ante las autoridades públicas competentes; y, en algunas ocasiones, existe una falta total de recogida de datos o un fallo a la hora de publicar parte o todos los datos compilados.
77. En algunos casos, el fallo en la recogida de datos se debe a la preocupación de que dichos datos no cumplan las obligaciones pertinentes sobre protección de datos. Además, no se tienen en cuenta todos los datos que se recogen. Esto ocurre sobre todo con los datos sobre los informes de seguimiento realizados por la sociedad civil. Además, los datos no siempre se analizan con el fin de que se puedan extraer conclusiones sobre la respuesta que requiere ese uso de discurso de odio que se ha registrado. Finalmente, se necesita garantizar que los datos recogidos sirvan no solo para examinar el alcance del discurso de odio sino también para conocer su impacto sobre los destinatarios.

Requisitos para la recogida de datos

78. Por tanto, **la recogida de datos y su análisis** sobre el uso real del discurso de odio ha de hacerse de forma mucho más coherente, sistemática y completa.
79. En primer lugar, esto significa que los datos han de recogerse en todos los organismos a efectos de lo que se entiende que constituye discurso de odio en la Recomendación.
80. En segundo lugar, no se debe recurrir a las garantías sobre protección de datos para limitar o impedir la recogida de datos sobre el discurso de odio. Es más, estas garantías no prohíben la recogida y procesamiento de datos sobre individuos siempre y cuando: se haga para fines legales; si los datos son pertinentes, relevantes y no son excesivos para ese fin; si son exactos y están actualizados; y si no se conservan durante más tiempo del necesario. Además las garantías sobre protección de datos no se aplican a los datos que se proporcionen de forma anónima, que no sea posible identificar a ningún individuo que esté relacionado con el uso de discurso de odio. Esto es válido para todos los análisis estadísticos sobre el discurso de odio.
81. En tercer lugar, la recogida de datos no se puede limitar al ámbito de la justicia penal ya que esto excluye a la mayoría de situaciones en las que se emplea este discurso de odio y hay que combatirlo.
82. En cuarto lugar, las autoridades públicas competentes han de tener una responsabilidad explícita de informar en un formato estadístico sobre todas las denuncias de casos de discurso de odio contrarias al derecho administrativo, civil o penal y sobre el resultado de las medidas adoptadas sobre dichas denuncias.
83. En quinto lugar, la recogida de datos no se debe limitar a registrar las denuncias sobre el uso de discurso de odio sino que también tiene que intentar reflejar la experiencia de los afectados por dicho uso, que quizás sean reticentes a informar sobre el hecho ocurrido. El seguimiento, tanto si se hace en tiempo real como de forma retrospectiva analizando material archivado o a través de análisis del contenido[61], lo ha de hacer la sociedad civil y los organismos encargados de velar por la igualdad o las instituciones nacionales de derechos humanos. Estos organismos, cuando aún no se haya hecho, tienen que estar autorizados para realizar el seguimiento conforme a sus áreas específicas y sus prioridades.
84. Es necesario garantizar el apoyo a ese seguimiento, que puede necesitar tanto la financiación para contratar a los analistas necesarios o el hardware o software necesarios para realizar técnicas automa-

61. Ver B. Lucas, Methods for monitoring and mapping online hate speech, GSDRC Helpdesk Research Report 1121, 2014.

tizadas de análisis. Los organismos encargados de velar por la igualdad o las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos también podrán realizar o encargar encuestas a las personas a las que se dirigen el discurso de odio para conocer la frecuencia especialmente en los casos sobre los que no existe un seguimiento o denuncia. Son buenos ejemplos la Encuesta Europea de Delitos y Seguridad[62] y también la encuesta realizada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre personas lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero (LGBT)[63]. Estas encuestas también se pueden utilizar para extraer las consecuencias del discurso de odio para las personas de estos grupos, especialmente para saber si sienten miedo, aislamiento o vergüenza, alejamiento de la sociedad o son reticentes a denunciar o les disuaden de hacerlo[64].

85. En sexto lugar, es importante que los datos recogidos con estas técnicas se compilen y analicen adecuadamente, utilizando tecnologías modernas de procesamiento para este fin, de tal forma que se pueda saber el alcance general que tiene este fenómeno y poder abordarlo. En concreto, cuando los datos se han recogido de dos o más fuentes y se han compilado o agregado en un formato estadístico anónimo para ilustrar la incidencia de usos específicos de discurso de odio, como las que contravienen el derecho administrativo, civil o penal, tienen que poder desglosarse en pequeñas unidades de información para que se puedan identificar los temas que se refieren a grupos específicos (como la discapacidad, género, religión o credo) y factores (como el tipo de perpetrador o el lugar de perpetración). Esto garantizaría que la aparición de algunas tendencias o la vulnerabilidad particular de algunos afectados por el uso de discurso de odio sea más evidente.
86. En séptimo lugar, se difundirán ampliamente los datos recogidos y analizados. No se distribuirán solamente a los organismos e individuos que tienen responsabilidad formal sobre el discurso de odio sino también a los líderes políticos, religiosos y de las comunidades y otros que están en posición de dejar claro que el uso de discurso de odio es inaceptable en una sociedad democrática. Además es importante que los datos y sus análisis se presenten en un formato accesible para seguir difundiéndolo en los medios. Esto permitirá que la opinión pública se dé cuenta de lo que ocurre y del daño que ocasiona el discurso de odio.
87. Finalmente, se nombrará una autoridad pública específica como responsable de garantizar que se cumplan estos requisitos de recogida y análisis de datos coherentes, sistemáticos y completos.

F. Despertar la concienciación y la réplica

Recomendación 4

88. Esta recomendación tiene por objeto impedir y prevenir el discurso de odio demostrando el peligro que supone y luchando mediante el "contra discurso", por ejemplo, realzando los valores contra los que atentan estas expresiones y desafiando las premisas en que se basan. Reconoce que esta labor implica la participación de una variedad de actores, en especial, de figuras públicas y funcionarios, educadores y profesores, organizaciones no gubernamentales, organismos que se ocupan de velar por la igualdad e instituciones nacionales de derechos humanos. Sin embargo, el énfasis en la necesidad de que exista un compromiso activo por parte del público en general refleja el hecho de que respetar y garantizar la dignidad inherente al ser humano y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana es responsabilidad de todos en una sociedad democrática.
89. Así mismo, la recomendación 4 insta a determinadas personas a que hagan todos los esfuerzos necesarios para demostrar que el discurso de odio es inaceptable y realcen los valores contra los que atenta. Estos esfuerzos han de dirigirse no solo hacia aquellos más susceptibles de estar influenciados por una información maliciosa, por estereotipos negativos y por la estigmatización, sino también hacia los que ya han sucumbido a esa influencia o intentan ejercerla. La experiencia del pasado ha

62. Ver J. van Dijk, J. van Kesteren and P. Smit, Criminal Victimisation in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 Icvs and EU ICS, 2007.

63. Tal como el acoso revelado por la Agencia para Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Resultados principales de la encuesta sobre personas lesbianas, gays, bisexuales y trans (LGBT), 2014.

64. "Las relaciones basadas en una experiencia subjetiva de discriminación son indicadores fiables, sobre todo cuando se comparan con otro tipo de información, como las estadísticas de desempleo, antecedentes penales, quejas ante los tribunales, etc." RPGno 4,

demostrado que se puede socavar y eliminar la democracia y el pluralismo cuando se hace caso a los llamamientos a negar los derechos a la igualdad y a la dignidad.

90. Mantener el pluralismo y la democracia exige que los individuos y grupos de individuos hagan concesiones, limitando algunas de sus libertades para garantizar una mayor estabilidad de la sociedad en su conjunto.

Aumentar la concienciación

91. Sin embargo, estos ideales no se pueden salvaguardar y valorar solo imponiendo restricciones sobre lo que las personas pueden hacer o decir. Es fundamental que se aprecie **la importancia del respeto a la diversidad** en la sociedad y que haya un compromiso compartido para preservarla. Así mismo, es necesario tomar medidas para eliminar las barreras existentes entre los distintos grupos de la sociedad que puedan impedir el desarrollo del respeto mutuo y del entendimiento y que se puedan utilizar para promover la falta de armonía y la hostilidad. Estos objetivos se pueden alcanzar de diferentes formas.

92. En primer lugar, es importante mantener viva la memoria de lo ocurrido en el pasado. Esto se puede conseguir conmemorando el holocausto y otros ataques perpetrados en Europa y en otros lugares durante nuestra historia común contra la democracia, el pluralismo y los derechos humanos. Esta conmemoración se puede hacer señalando estos hechos en fechas o aniversarios especiales, erigiendo monumentos para recordar lo ocurrido y con programas que aumenten la concienciación y el conocimiento sobre lo ocurrido y que expliquen por qué sigue siendo importante reflexionar sobre estos hechos en la actualidad. Sería especialmente útil señalar las similitudes entre los objetivos y las actividades que promueven el odio y la intolerancia actualmente y en el pasado, con unas terribles consecuencias.

93. En segundo lugar, hay que esforzarse para garantizar que se comprenda mejor lo que exige la normativa de derechos humanos y que su observancia es fundamental para una sociedad democrática. Estos temas -en especial destacando la naturaleza y las repercusiones de las prácticas discriminatorias-, tendrían que incluirse en la educación general que recibe todo el mundo. Los profesores tendrían que recibir una formación adecuada y material didáctico para hacerlo. Es importante que esta educación se aplique en los centros escolares en el trato entre los alumnos[65]. En este contexto, la ECRI ha recomendado en sus informes de seguimiento por país que se aprueben medidas para promover la tolerancia y el respeto mutuo en los centros educativos con independencia de la orientación sexual y la identidad de género. Sin embargo, se ha observado que no siempre se ha atribuido a las instituciones competentes la responsabilidad para desarrollar los programas necesarios y en algunos casos, no se han impartido los cursos porque no se aprobaron las medidas de ejecución necesarias para hacerlo. Por tanto, es necesario garantizar que se preste la asistencia necesaria para que se desarrollen e impartan estos cursos y se haga un seguimiento adecuado de ambas cosas. Además, la información y la concienciación sobre derechos humanos no puede ser solo una cuestión de programas educativos formales. También tiene que ser un tema central en los debates en los medios de comunicación y en los programas informativos para el público en general.

94. En tercer lugar, hay que crear y apoyar las iniciativas que promueven el respeto a la diversidad a través de una concienciación mayor de la existencia de "otro u otros" en la sociedad. Estas iniciativas pueden ser a través del arte, festivales de cine, conciertos, acontecimientos culinarios, obras de teatro, escenificaciones, exhibiciones, conferencias y seminarios, proyectos especiales en los que participan colegios y emisiones y publicaciones. Así mismo, sería útil que participasen en los programas personas migrantes, algunas de ellas famosas en el mundo de la cultura, la economía o el deporte y que muestren su integración con éxito en la sociedad al mismo tiempo que han preservado su identidad. Sin embargo es poco probable que todas esas actividades promocionales tengan éxito si las autoridades públicas no son ejemplo del respeto mutuo y el entendimiento cuando desempeñan sus funciones.

Eliminar barreras al entendimiento mutuo

95. En cuarto lugar, hay que facilitar el diálogo intercultural, con un intercambio de opiniones abierto y respetuoso entre individuos y grupos de diferentes culturas, para conseguir un mayor entendimiento de las perspectivas de cada uno. Ese diálogo ha de tener en cuenta las directrices del *Libro Blanco sobre*

65. Ver las medidas propuestas en la RPG No 10, partes II and III.

el Diálogo Intercultural del Consejo de Europa "Vivir juntos con Igual Dignidad"[66].Podría llevarse a cabo con eventos culturales conjuntos y proyectos de investigación, organizando cursos de idiomas, con becas y programas de intercambio de alumnos y con seminarios para conocer determinados temas de preocupación. En el caso de comunidades marcadas por unas relaciones conflictivas en el pasado, el apoyo para crear este dialogo irá acompañado de medidas que promuevan la prevención de conflicto, la mediación y la reconciliación. Una vez más, la participación activa de las autoridades públicas será importante para que su ejemplo sea el estímulo a seguir por los demás.

96. En quinto lugar, los lazos entre comunidades distintas se pueden estrechar con el apoyo a "la creación de redes colaborativas para crear un entendimiento mutuo, promover el diálogo e inspirar una acción constructiva hacia objetivos compartidos de políticas y el logro de resultados tangibles como proyectos de servicios en educación, sanidad, prevención de conflictos, empleo, integración y formación mediática"[67]. También serviría de ayuda crear **mecanismos para identificar y abordar áreas potenciales de tensión entre miembros de distintas comunidades al igual que prestar asistencia en la prevención de conflictos y la mediación**[68]**.**

97. En sexto lugar, tiene que haber esfuerzos específicos para **combatir la información maliciosa, los estereotipos negativos y la estigmatización** ya que son las bases sobre las que se fundamenta el discurso de odio. Por ejemplo, los cuerpos de seguridad y los cuerpos judiciales tendrían que revelar el origen étnico de los presuntos culpables de un delito cuando sea estrictamente necesario para un fin legítimo ya que esta revelación puede reforzar los prejuicios de forma injustificable, mientras que la absolución posterior puede pasar desapercibida o no ser comunicada. Sin embargo, no es suficiente corregir "hechos" y contradecir supuestas características que se hayan adscrito a una determinada persona o grupo de personas ya que esto nunca tiene la misma difusión o atención que las declaraciones que se corrigen o desdicen. Es necesario también desplegar esfuerzos para difundir en la mayor medida posible narrativas alternativas y completas sobre aquellos que son víctimas de la información maliciosa, los estereotipos negativos y la estigmatización para hacer un retrato positivo de ellos, con fundamento y que se convierta en un contrapeso inmediato de los retratos negativos de la persona o grupo de personas afectadas. Esto podía incluir medidas para promover la participación y aceptación de personas pertenecientes a minorías en equipos deportivos mixtos. **Además, tiene que haber una clara prohibición del uso de perfiles**, por ejemplo el uso de aseveraciones estereotipadas basadas en la pertenencia a un grupo determinado[69], como base para tomar medidas antiterroristas, de orden público e inmigración, aduanas y control de fronteras[70]. Aunque todos estos esfuerzos quizás no cambien la opinión de los que usan la información maliciosa, los estereotipos negativos y la estigmatización, pueden contribuir a evitar que tenga influencia sobre otros.

La importancia de la réplica

98. Finalmente, estos esfuerzos tienen que ir unidos a la condena específica, inmediata y sin reservas del uso de discurso de odio. La condena clara del discurso de odio es necesaria no solo porque su uso es inaceptable en una sociedad democrática sino porque sirve para reforzar los valores en los que se basa dicha sociedad. Esta **réplica** no solo tiene que decir que el uso de discurso de odio está mal, sino que tiene que subrayar por qué es antidemocrático. Es importante que nadie permita el del discurso de odio de cualquier tipo sin condenarlo. Estas condenas son especialmente factibles en los medios de comunicación *on line* ya que hay diferentes vías para reaccionar a lo que se está difundiendo. Todos los usuarios de los medios, en cualquiera de sus formas, tienen que sentirse animados a denunciar los casos en los que se usa discurso de odio y a expresar claramente su objeción. Sin embargo, aunque combatir el uso del discurso de odio es tarea de todos, las figuras públicas pueden hacer una importante contribución en este sentido, ya que al contar con la admiración de muchos, sus voces

66. Presentado por los Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa en su 118 Sesión Ministerial, 7 de mayo 2008.

67. Tal y como recomienda la Resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos: Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos y estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y a la violencia contra las personas basada en la religión o las creencias (24 de marzo 2011), apartado 5(a).

68. Ibid., apartado 5(b).

69. Perfiles étnicos, de conformidad con la RPG No. 11, "Uso por las fuerzas policiales, sin justificación objetiva y razonable, de criterios como la raza, el color, la lengua, la religión, la nacionalidad o el origen nacional o étnico para las actividades de control, vigilancia o investigación" (apartado 1).

70. Sobre la necesidad de evitar los perfiles ver por ejemplo el informe del relator especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, A/HRC/29/46, 20 abril 2015.

pueden ejercer gran influencia sobre los demás. Por tanto, es crucial que todas las figuras públicas, especialmente políticos y líderes religiosos y de comunidades, pero también las personalidades en el mundo de las artes, los negocios y el deporte se pronuncien cuando oigan o vean discurso de odio ya que su silencio puede contribuir a legitimar su uso. En los ciclos de seguimiento se ha observado que los organismos que velan por la igualdad, defensores del pueblo, e instituciones nacionales de derechos humanos a menudo han condenado rotundamente el discurso de odio. Sin lugar a dudas, este comportamiento es muy valioso, pero la condena tiene que generalizarse para que se convierta en la respuesta de todas las figuras públicas y no sea sólo la voz de unos pocos. Esta réplica puede asumir la forma de dejar de participar en organizaciones y actividades en las que se implican activamente personas que usan discurso de odio.

99. Aunque muchas de las medidas sugeridas anteriormente son de aplicación general, la recomendación 4 subraya que existe una especial necesidad de aplicar estas medidas en relación con los niños, jóvenes y funcionarios. En los dos primeros casos se debe, no solamente a que la edad les hace especialmente influenciables sobre el uso de discurso de odio sino también porque la educación les hace más receptivos para librarse de los prejuicios que apoyan su empleo. En el caso de los funcionarios, las medidas propuestas se necesitan porque desde su posición pueden tener una influencia positiva sobre los demás y además, esa posición hace que cualquier uso de discurso de odio sea especialmente grave ya que trasmite la impresión de que cuenta con la aprobación del Estado.

100. La recomendación 4 también considera tomar medidas para persuadir a los que usan discurso de odio a que repudien este uso y ayudarles a que abandonen su participación en los grupos que las utilizan. Se ha observado que esto no es tarea fácil, sobre todo por los prejuicios arraigados que pueden convertir el uso de discurso de odio en algo habitual. A pesar de todo, el cambio en los modelos de comportamiento no es imposible y en los ciclos de seguimiento se ha observado la existencia de varios proyectos para conseguir este objetivo. Por lo tanto, sería deseable que se apoyen dichos proyectos y que se repliquen, basándose en la experiencia de los programas que el artículo 16 (1) del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica la cual exige que se adopten dichas medidas para enseñar a los perpetradores de violencia doméstica a que asuman un comportamiento no violento en las relaciones interpersonales.

101. Las medidas previstas en la recomendación 4 no sólo las tienen que tomar las personas en general sino también una serie de actores en particular. La recomendación 4 reconoce que las organizaciones no gubernamentales, los organismos que se ocupan de velar por la igualdad y las instituciones nacionales de derechos humanos pueden hacer una contribución especial y, a menudo ya la han hecho tanto a nivel individual como cooperando entre ellas. En algunos casos, las dos últimas entidades necesitan una autorización especial para realizar su labor de lucha contra el discurso de odio, pero las tres necesitarán recursos para dicho fin.

102. Así mismo, la recomendación 4 hace hincapié en el trabajo educativo para aumentar la concienciación pública sobre los peligros que plantea el discurso de odio y para aumentar el compromiso con el pluralismo y la democracia. Ello exigirá reforzar la competencia de profesores y educadores para impartir y mejorar los programas educativos necesarios[71]. Es necesario prestar apoyo a la formación de los docentes y a la producción del material necesario para desarrollar dichos programas.

103. Aunque todas estas medidas diferentes pueden tomarse de forma aislada, es probable que tengan un impacto mayor si se toman en un contexto de cooperación y coordinación por parte de los diferentes actores que participan. Tal y como se observa en los ciclos de seguimiento, esto incluiría la aprobación de estrategias nacionales y planes de acción para luchar contra el extremismo, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y las formas conexas de intolerancia, homofobia y transfobia. Estas estrategias y planes tendrán tareas específicas para los ministerios, los municipios y los servicios policiales y se redactarán y evaluarán cada año. También será adecuado aprobar planes de acción para integrar a las comunidades minoritarias en las comunidades que participan en todas las fases de los planes, desde su creación hasta el control y evaluación. En cualquier caso, es crucial que todos estos esfuerzos sean un proceso continuado y no un proceso ad hoc y que estén dirigidos hacia todas las formas de discurso de odio.

71. Ver, en este sentido, las recomendaciones detalladas en la parte III de la RPG No. 10.

G. Apoyo a las víctimas

Recomendación 5

104. Esta recomendación se centra en la necesidad de prestar diferentes formas de asistencia a las víctimas del discurso de odio. Se reconoce que el uso de discurso de odio no solo tiene un efecto adverso a nivel emocional y psicológico para las víctimas sino que también pone de manifiesto que quizás no conozcan sus derechos de acción legal contra ese discurso, o se les impide ejercerlo debido a estos efectos o debido a diferentes formas de presión para que no ejerzan sus derechos.

105. El uso de discurso de odio puede ocasionar que las víctimas sientan no solo miedo o inseguridad, sino también, sin justificación alguna, culpabilidad o vergüenza y humillación, provocando una pérdida de confianza en sí mismo y de autoestima. Además, estos sentimientos pueden tener como resultado síntomas físicos como la pérdida del sueño, y problemas de salud más graves, mentales y físicos. Así mismo, estos sentimientos pueden tener consecuencias para todos los aspectos de la vida de las víctimas, ya sea en el trabajo, el colegio o en casa, pero es especialmente grave su impacto en las relaciones familiares y en su voluntad de participar en la sociedad[72].

Prestación de servicios de asesoramiento y orientación

106. Por lo tanto, es necesario garantizar **la asistencia adecuada** a las víctimas o posibles víctimas de discurso de odio. Es necesario sobre todo que la asistencia sea lo más inmediata posible tras haber sido víctima del ataque y que después la asistencia continúe durante las diferentes fases de respuesta oficial, procedimientos penales incluidos. Se necesita disponer de orientadores especializados para prestar esta asistencia. En especial, han de tener la competencia necesaria para indagar sobre los sentimientos y miedos de las víctimas y para discernir si se necesita asistencia médica. Además, estos orientadores han de tranquilizar a las víctimas de discurso de odio, explicándoles que ellos no son culpables y ayudándoles a volver a recuperar el control y la confianza. También es importante darse cuenta de que el proceso de recuperación puede llevar tiempo y los plazos cambiarán en función de la experiencia sufrida y del carácter de la víctima. Esta asistencia a las víctimas de discurso de odio tiene que organizarse de forma sistemática y debe estar a disposición de todas las víctimas, sea cual sea el tipo de discurso que hayan sufrido.

Ejercer el derecho de reparación

107. Así mismo, las víctimas de discurso de odio tienen derecho tanto a responder a través de la **réplica y la condena,** como a incoar un procedimiento ante los tribunales y las autoridades competentes. Pero tener esos derechos no es suficiente. Es importante que conozcan estas posibilidades y que no se les disuada de que lo hagan.

108. Hay varias medidas que se pueden aprobar para que las víctimas de discurso de odio sean **conscientes de sus derechos**. Estas medidas incluyen campañas de publicidad en las que se explica que el discurso de odio no sólo es inaceptable, sino que existen distintas formas en las que las víctimas pueden ejercer su derecho de reparación. Así mismo, estas campañas tienen que destacar que, además de abordar las situaciones particulares de cada víctima, denunciar es una parte fundamental de todos los esfuerzos que se hacen para combatir el uso de discurso de odio. Estas campañas pueden ser a menudo de carácter general. Sin embargo, en algunas ocasiones puede ser especialmente útil que se centren en personas que pertenecen a determinados grupos, como minorías visibles o personas LGBT y se realicen a través de los medios de comunicación o las ONGs en que participan.

109. Además, la información sobre las distintas posibilidades para actuar en contra del discurso de odio se puede difundir a través de las oficinas de los gobiernos centrales o locales utilizadas por el público, centros de asesoramiento, abogados y organizaciones no gubernamentales.

72. 72 Ver, por ejemplo, la revision de la literature en I. Dzelme, Psychological Effects of Hate Crime – Individual Experience and Impact on Community (Attacking Who I am) A qualitative study, Latvian Center for Human Rights, 2008. Esto también se reconoce en las disposiciones de la Directiva 2012/29/EU del Parlamento Europeo y del Consejo del 25 de octubre 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.

Eliminar las barreras a la reparación

110. Incluso cuando se conocen los derechos, hay varios factores que pueden disuadir a las víctimas de discurso de odio de ejercerlos. Aquí se puede incluir la sensación de que es demasiado complicado, muy caro o que no merece la pena las molestias que ocasiona, especialmente si se considera que las denuncias no se van a tomar en serio o a tener en cuenta. Así mismo, les puede impedir hacerlo el miedo a las represalias y las amenazas contra ellos por parte de los que utilizan el discurso de odio. Todos estos factores provocan que se denuncien menos casos de discurso de odio de los que existen, tal y como se observa en los ciclos de seguimiento.

111. La preocupación por **la complejidad y el esfuerzo económico de denunciar** en casos de discurso de odio, especialmente cuando hay procedimientos jurídicos de por medio, se puede abordar haciendo que los procedimientos para las víctimas sean sencillos y directos y garantizándoles asistencia para presentar las denuncias y hacer su seguimiento. Dicha asistencia puede hacerse a través del apoyo a las entidades, sean organizaciones no gubernamentales, organismos que se ocupan de velar por la igualdad o instituciones nacionales de derechos humanos, para prestar asesoramiento y representación para los trámites importantes y/o para ampliar los programas de asistencia legal a la presentación de denuncias, especialmente cuando implican procedimientos jurídicos. No sería conveniente que las autoridades públicas o las organizaciones privadas cobrasen tasas a las víctimas por tramitar sus denuncias por discurso de odio. Además, en caso de que haya que pagar dichas tasas no pueden ser tan elevadas como para que la denuncia sea inviable. Así mismo, los que recogen las denuncias, sean autoridades públicas u organizaciones privadas, tienen que tener la formación adecuada para garantizar que la forma de recepción de la denuncia no sea disuasoria para aquellos que la presentan.

112. A pesar de la asistencia para presentar denuncias, es poco probable que se denuncie si se tiene la impresión de que no va a cambiar nada para la víctima o para el grupo de personas a las que él o ella pertenece. Por tanto es vital que se pueda demostrar el impacto positivo de una denuncia, es decir, la reparación para el individuo que pone en marcha el procedimiento y/o la acción para evitar que se repita. Esto no sólo exige que las denuncias se investiguen correctamente y se resuelvan sino que su resolución se difunda ampliamente. Esto último podría ser un elemento útil en las medidas que se toman para asegurar que las víctimas de discurso de odio son conscientes de sus derechos.

113. Además, las víctimas de discurso de odio y los que informan haber presenciado su utilización no han de retroceder por el miedo a las consecuencias de su denuncia. Por tanto, tiene que haber una prohibición penal de cualquier tipo de **represalia** que se tome contra ellos, como el despido de un puesto de trabajo o el acoso. Por ejemplo, la ECRI ha recomendado en su informe de seguimiento por país que los migrantes en situación irregular puedan denunciar los delitos de odio sin que exista riesgo alguno de ser expulsados inmediatamente.

H. Autorregulación

Recomendación 6

114. Esta recomendación se centra en las formas para combatir el discurso de odio a través de las entidades, instituciones y otras organizaciones a las que o bien pertenecen los que emplean estas expresiones o bien están conectados a ellas de otra forma. Aunque el discurso de odio es un tema de preocupación pública general y ocurre en toda una variedad de foros diferentes, los que lo usan tienen muchas veces vínculos particulares, incluso como empleados o usuarios de instalaciones, con una o más entidades, instituciones y organizaciones. Estas pueden ser públicas o privadas e incluirán parlamentos y otros órganos elegidos a nivel nacional, regional o municipal, ministerios y otras entidades públicas, servicios públicos o civiles, partidos políticos, asociaciones profesionales, organizaciones y escuelas empresariales, universidades y otras instituciones educativas, y una amplia gama de organizaciones culturales y deportivas.

Un tema de responsabilidad

115. A pesar de que los problemas planteados por el discurso de odio no sean el punto central de las actividades realizadas por estas entidades, instituciones y organizaciones, todas ellas tienen la responsabilidad común de todos los que pertenecen a una sociedad democrática de respetar y garantizar la dignidad inherente al ser humano y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Por tanto, en la medida que se lo permitan sus competencias, estas entidades, instituciones y organizaciones han de dejar claro que el uso de discurso de odio por parte de personas vinculadas a ellas es inaceptable y deben intentar prevenirlo o sancionarlo. Además tendrían que garantizar que se les informe sobre el discurso de odio. Así mismo, tendrían que dar formación para que esas personas que emplean discurso de odio se den cuenta de porqué su uso es inaceptable y que otros puedan replicar y condenar dicho empleo.

Rasgos esenciales

116. El énfasis que hace este punto de la recomendación en la **autorregulación** refleja la necesidad de garantizar que cualquier control sobre la libertad de expresión sea lo más limitado posible. Además, reconoce que estas entidades, instituciones y organizaciones a menudo están mejor posicionadas para identificar determinados tipos de discurso de odio y para evitar que continúen, bien a través de la persuasión, bien con la imposición de algún tipo de sanción. Por lo tanto, en muchos casos, la autorregulación es el medio más adecuado y eficaz para combatir el discurso de odio. Sin embargo, también se observa que **la naturaleza de estas entidades, instituciones y organizaciones puede variar de forma significativa y esto repercute en la forma en la que ejercen su responsabilidad de luchar contra el discurso de odio**. Las disposiciones de apoyo de los gobiernos a la autorregulación de estas entidades, instituciones y organizaciones tendrían que tenerlo en cuenta. En concreto, el apoyo de este tipo de autorregulación no puede estar condicionado a un solo modelo; **por ese motivo la autorregulación de los medios de comunicación, se trata en la recomendación 7 de un modo específico.**

117. A pesar de esto, la recomendación 6 identifica ciertos rasgos que pueden ser útiles si se incluyen en los programas de autorregulación, por ejemplo, la adopción de **códigos de conducta** (o éticos) acompañados de sanciones por incumplimiento de sus disposiciones, acuerdos para controlar las declaraciones y publicaciones para evitar el uso de estereotipos negativos y la información maliciosa, la puesta a disposición de formación y la creación de un sistema de presentación de denuncias.

Códigos de Conducta

118. La existencia de estos códigos es mucho más importante cuando la posición del orador lleva aparejada la inmunidad, como es el caso de jueces y **parlamentarios,** ya que imposibilitaría que la víctima pueda emprender cualquier acción contra el discurso de odio.

119. Los ciclos de seguimiento revelan que varias entidades, instituciones y organizaciones ya han adoptado códigos de conducta (o éticos) y medidas similares, reglamentos incluidos, que se pueden utilizar para combatir el discurso de odio por parte de sus miembros. En varios estados miembros se han adoptado códigos para jueces, ministros, miembros de las cámaras legislativas, miembros de organizaciones profesionales, para aquellos que participan en la organización de eventos deportivos y para el personal y los estudiantes de universidades y colegios universitarios. Además, existe toda una serie de códigos o cartas internacionales o regionales aplicables a entidades, instituciones y organizaciones que funcionan en los Estados miembros, como el Código Disciplinario de la Federación Internacional de Football Association (FIFA), las directrices de la Football Association de la Unión Europea (UEFA) y la Carta de los partidos políticos europeos por una sociedad no racista. En algunos casos el alcance de estos códigos puede ser bastante amplio, especialmente en el caso de los que tienen que ver con actividades deportivas. Estos no se aplican solamente a los deportistas o a los que participan en la organización o la gestión del evento deportivo sino también a los espectadores y aficionados y se aplican tanto en el lugar donde se celebra el encuentro como en cualquier otro sitio (como en el trayecto hacia el lugar del encuentro). Algunos códigos de los parlamentarios también se aplican fuera del contexto de trabajo de la legislatura, donde quiera que el discurso impugnado tenga lugar.

120. Sin embargo, las disposiciones que se reflejan en estos códigos no siempre tratan el tema del discurso de odio. En su lugar, tratan temas sobre diferentes formas de conducta que pueden recaer en ese

ámbito, como el uso de insultos o un lenguaje ofensivo o amenazante, o pueden simplemente hacer referencia a la necesidad de respetar la dignidad y la igualdad en términos muy generales. Desgraciadamente, en la práctica, no todas las formas de **d**iscurso **de** odio quedan recogidas en estas formulaciones y, como resultado, no se hace nada contra los que utilizan este **discurso de odio**, incluidas el discurso racista, homofóbico y transfóbico. El uso de códigos para luchar contra el discurso de odio es seguramente más efectivo si la conducta prohibida se formula explícitamente de conformidad con el significado del discurso de odio a efectos de esta Recomendación. Estos códigos tienen que ocuparse de todo tipo de discurso de odio y no solamente de los que pueden provocar sanciones penales. Además, los códigos tendrían que dejar claro el compromiso de los que los aprueban con la igualdad y la dignidad y no dejar lugar a dudas sobre su opinión de que el discurso de odio es inaceptable. Las formulaciones utilizadas en los códigos han de ser siempre claras y accesibles para que no existan dudas sobre la conducta considerada inaceptable. Esto es importante tanto para los que pueden ser sancionados como para las víctimas del discurso de odio. Así mismo, hay que informar y difundir estos códigos entre las personas a las que se les aplican y también han de ponerse a disposición publica, de tal forma que los interesados en que se cumplan sus premisas puedan actuar en consecuencia.

121. La Recomendación 6 insta a los partidos políticos a que firmen la **Carta de los Partidos Políticos Europeos por una sociedad no racista**. Al aceptarla, los partidos políticos no solo reconocen sus responsabilidades como actores en el proceso político democrático sino que también asumen el liderazgo frente a otros en mostrar la necesidad de aprobar códigos que combatan el uso de discurso de odio[73].

Aplicación

122. Aunque la adopción de códigos refleja por si sola un compromiso con los valores que encarna, su efectividad también exige medidas que aseguren que se respetan sus disposiciones. La mejor forma de conseguirlo es a través de **mecanismos de seguimiento y de denuncia**.

123. Las técnicas de seguimiento pueden variar. En algunos casos solo implican escuchar los discursos y revisar las publicaciones de los miembros de la entidad, institución u organización en cuestión y posteriormente dar la respuesta adecuada. A pesar de ello, tiene que haber una persona responsable de este seguimiento, aunque los demás puedan informar sobre usos específicos de discurso de odio. Tal y como refleja la recomendación 6, es muy importante que los responsables de realizar el seguimiento vigilen el uso de estereotipos negativos ya que es una forma menos obvia de discurso **de** odio, y vigilen también el empleo de información maliciosa ya que puede reforzar los prejuicios que fundamentan el discurso de odio. En los eventos deportivos, se debe vigilar estrechamente a los asistentes para que no puedan vender o distribuir en su proximidad material con discurso de odio, y evitar el acceso a los que llevan o despliegan pancartas, panfletos y símbolos con discurso de odio y suspender o interrumpir el evento cuando los asistentes utilicen discurso de odio[74].

124. Los mecanismos de denuncia son una forma de determinar si se han vulnerado las disposiciones de los códigos incluso cuando el seguimiento interno o los informes de otras personas no lo hayan reflejado. Además, cuando se demuestra esta vulneración, pueden decidir la sanción a imponer. Dichos mecanismos han de estar abiertos no solo para los miembros de la entidad, institución u organización sino también para los que consideran que han sido víctimas de discurso de odio utilizados por un miembro. Los mecanismos han de reflejar procedimientos claros, justos y transparentes y fácilmente accesibles, como una línea telefónica directa o dispositivos en línea. Entidades, instituciones y organizaciones tienen que animar a las víctimas de discurso de odio a que denuncien. También harán un seguimiento de cómo se procesan las denuncias para poder ofrecer una auténtica reparación a las víctimas.

125. La mayor parte de los códigos prevén aplicar sanciones en caso de vulneración de sus disposiciones. Las sanciones son de distinta naturaleza, pueden ser multas, el cese de un ministro en su cargo en el gobierno y el cese del nombramiento de un juez, la suspensión de un parlamentario durante su legislatura, la expulsión de personas de un evento deportivo o prohibir su entrada y la obligación de celebrar encuentros deportivos sin público. Es importante que las sanciones reflejen la gravedad del discurso de odio, ya que si no puede dar la sensación de que se apoya dicho empleo. La imposición

73. Ver también la Declaración ECRI sobre el uso de elementos racistas, antisemitas y xenófobos en los discursos políticos (aprobado el 17 de marzo de 2005)

74. Ver la RPG No. 12 Combatir el racismo y la discriminación racial en el deporte.

de sanciones adecuadas y su publicación envían un claro mensaje en contra del discurso de odio y demuestran que la libertad de expresión sin restricciones es inaceptable. Por tanto, cuando se produce una sanción por uso de discurso de odio, es importante que los responsables de la entidad, institución u organización informen de ello, tanto a los afiliados como al público en general y reafirmen explícitamente que el uso de discurso de odio es inaceptable.

126. La aplicación efectiva del código depende en gran medida de que se dé la **formación adecuada** a los responsables. En particular, es necesario que dichos responsables comprendan qué constituye un discurso de odio, incluido su uso de forma codificada o en formatos menos obvios, cómo responder ante ello y cómo tratar a los que lo emplean, y también cómo realizar un seguimiento y utilizar adecuadamente los mecanismos de denuncia. Puesto que no es fácil que todas las entidades, instituciones y organismos que debieran tener códigos relativos al discurso de odio, los tengan, resultaría últil que los gobiernos ofrecieran su apoyo a estas entidades. Este apoyo se podría prestr de manera directa o indirectamente, a través de entidades especializadas en este campo.

127. Además, la aplicación de los códigos solo será eficaz si se cuenta con **recursos suficientes** para los mecanismos de seguimiento y denuncia. Es necesario considerar este factor cuando se aprueba el código y cuando se revisa posteriormente su operatividad.

128. Así mismo, para facilitar la aprobación y la aplicación de los códigos de conducta (o éticos) que tratan el discurso de odio, los gobiernos podrían prestar también asistencia para que se realicen **intercambios de información** entre todas las entidades, instituciones y organizaciones sobre las virtudes y defectos de los códigos que llevan funcionando un tiempo.

Relación con otro tipo de reparación

129. En muchos casos cabe esperar que la autorregulación en general y los mecanismos de denuncia internos en particular, incluida la disposición sobre la adecuada reparación de los afectados, puedan tratar eficazmente el discurso de odio. Sin embargo, no siempre es este el caso, en especial cuando la reparación adecuada para un determinado discurso de odio es el pago de una indemnización o una sanción penal. Por tanto, aunque la autorregulación evita a menudo que se busquen otras formas de reparación, no puede ser un impedimento para conseguir dicha reparación.

I. Medios de comunicación e Internet

Recomendación 7

130. En la inmensa mayoría de los casos, el uso de discurso de odio se produce en los medios de comunicación o en internet, con las oportunidades que brinda este último para ampliar el alcance y la inmediatez de tal uso. Los medios de comunicación e internet son los medios principales, no solo para comunicar y reforzar los valores que el discurso de odio pretende socavar, sino también para ejercer el derecho a la libertad de expresión, que es fundamental en una sociedad democrática. Por lo tanto, esta recomendación se centra en la importancia que tienen tanto la regulación como la autorregulación de los medios de comunicación y de internet, como vehículos para el uso y para la condena del discurso de odio. La recomendación también destaca la necesidad de garantizar que cualquier control ejercido sobre la libertad de expresión sea lo más limitado posible. Aunque la regulación de los medios de comunicación y de internet no es incompatible con el derecho a la libertad de expresión, en muchos casos dar más relevancia a la autorregulación para tratar el discurso de odio no solo es más eficaz sino más adecuado.

Reconocer la diversidad

131. El término **"medios de comunicación e internet"** abarca muchas formas de comunicación con diferencias inmensas y diferentes impactos. Así abarca medios impresos (como periódicos, revistas y libros y también panfletos, folletos y posters) pero también medios de comunicación audiovisuales y electrónicos (como radio, televisión, grabaciones digitales de sonido e imagen, páginas web, apps,

correos electrónicos y una amplia gama de redes sociales y videojuegos) y, sin lugar a dudas, irán surgiendo otras formas de comunicación. Así mismo, algunas cosas pronunciadas, publicadas o comunicadas por otras vías son iniciativas personales, mientras que otras son el producto de grandes empresas. Algunas de estas comunicaciones son objeto de distintas formas de control pero otras aparecen sin estar controladas por nadie más que su emisor y aparecen sin conocimiento previo de los proveedores del servicio de comunicación. En muchos casos se puede identificar al emisor, pero en otros permanece en el anonimato. Algunas comunicaciones llegan a su audiencia de forma instantánea, mientras que otras dependen de la voluntad de escuchar o leer o percibir por otros medios lo que se ha comunicado. Algunas tendrán una amplia difusión y/o serán duraderas y otras pasaran desapercibidas y/o serán fugaces. Es necesario considerar todas estas diferencias cuando queremos determinar el ámbito de aplicación de la regulación o autorregulación y si las expectativas de lo que se puede conseguir son realistas.

132. Aparte de las medidas aplicables a las declaraciones y publicaciones (emisiones incluidas) que se someten a las leyes de aplicación general (se debate en la siguiente sección), el grado de regulación específica a la que se someten los medios de comunicación e internet es diferente en los distintos Estados. En algunos casos es necesario tener una licencia o una concesión para operar. También puede exigirse el cumplimiento de determinadas normas e imponer sanciones si no se cumplen, como la pérdida permanente o temporal de la licencia o concesión. En otros casos puede haber solo un requisito de observar ciertas normas y la existencia de algún poder que prohíba que se ponga en circulación cierto material, y la posibilidad de influir de forma indirecta vinculando la concesión de subvenciones en metálico o en especie al cumplimiento de ciertas condiciones. En otros casos no existen requisitos específicos aparte de los previstos en las leyes de aplicación general.

Requisitos básicos

133. Todas las **acciones reguladoras** que se refieren a los medios de comunicación e internet, incluidas las centradas en el discurso de odio, han de ser compatibles con el derecho a la libertad de expresión y proporcionar garantías frente al abuso de poder, aplicables a todas las medidas legales que afectan al ejercicio de este derecho (tratado en la siguiente sección). La recomendación 7 no sugiere la aprobación de nuevos poderes reguladores pero señala debería utilizarse plenamente los existentes, incluida la amplia gama de sanciones disponibles para combatir el discurso de odio. Por ese motivo, como se ha observado anteriormente, es importante que la definición del discurso de odio en la que se fundamenten sea la definición recogida por la Recomendación. Asimismo, esos poderes reguladores, tal y como existen, solo pueden ser útiles si los órganos responsables controlan activamente a las entidades que tienen que regular, controlando también la forma en la que se describe a ciertos grupos de personas, y responden sin demora cuando se les señala la utilización de discurso de odio.

134. Así mismo, los órganos reguladores tienen que garantizar que existe suficiente concienciación pública sobre su papel para informar de tales casos. Lamentablemente, se recuerda que en los ciclos de seguimiento se ha observado que los órganos responsables a veces sólo existen sobre el papel y que de hecho no se han constituido de un modo apropiado. Es obvio que la situación tiene que cambiar para que se produzcan acciones reguladoras. Sin embargo, para ser coherentes con la necesidad de respetar el derecho a la libertad de expresión, los que tienen un papel regulador deben considerar que es deseable dar preferencia al uso de tales poderes puesto que tienen que fomentar la autorregulación sobre el discurso de odio más que intervenir directamente en el funcionamiento de los medios de comunicación e internet.

135. La descripción detallada de la recomendación 6 sobre **autorregulación** en lo que se refiere a la aprobación de códigos de conducta (o ética) formulados adecuadamente, control, mecanismos de denuncia y formación es aplicable al funcionamiento de autorregulación de los medios de comunicación y de internet. Se destacan ciertos aspectos de especial relevancia para los medios de comunicación e internet, aunque no se repite en esta sección.

Códigos de Conducta

136. Tal y como se ha observado en los ciclos de seguimiento, muchos profesionales y organizaciones de los medios de comunicación, incluida la industria de internet[75] ya han adoptado varios códigos de

75. Como La Mejores Prácticas para responder al ciber-odio, de la Liga Anti-difamación (ADL), que ya han firmado Facebook, Google,

conducta (o éticos) con disposiciones sobre el discurso de odio. Algunos han sido adoptados por los propios profesionales y otros son documentos internos de organizaciones determinadas pero muchos se aplican en sectores específicos. En algunos casos son iniciativa de los que los aprueban pero a menudo se adoptan por presiones reguladoras. Sin embargo, aunque estos códigos a menudo mencionan que no se debe incitar al odio o que no se debe propagar la discriminación, en general no cubren todos los aspectos del discurso de odio tal y como se entiende en la Recomendación, incluyendo sus aspectos más codificados. Además, en algunos Estados miembros los únicos códigos que existen se limitan, a nivel formal o en la práctica, a la prensa escrita y ni siquiera se aplican a las correspondientes páginas web en las que se puede colgar discurso de odio.

137. Por lo tanto, es necesario animar a que se aprueben códigos que abarquen la gama más amplia posible de medios de comunicación y de internet. Además, estos códigos o condiciones de uso tienen que ser aplicables a todos, y no solamente a los profesionales y organizaciones de los medios aunque quizás no sea posible para ellos cubrir todas las iniciativas individuales (como la auto-publicación). Esto no significa que tenga que existir un código único ya que si así fuese, sería muy difícil, sino imposible, tener en cuenta las diferentes formas de comunicación que se utilizan. Sin embargo, las conductas prohibidas en estos códigos han de utilizar de forma explícita la definición de discurso de odio que se encuentra en la Recomendación.

138. Asimismo, dada la influencia que se puede ejercer con los medios de comunicación y/o con internet, estos códigos deberían, no solo proscribir el uso del discurso de odio en todas sus formas, sino también a dar indicaciones sobre maneras de presentar la información que no refuercen innecesariamente los comportamientos que refuerzan el discurso de odio, exigir que se informe debidamente sobre la perspectiva de las personas objetivo del discurso de odio, cuando se informe sobre los sucesos, y animar a que se informe sobre eventos que desafían las percepciones negativas sobre grupos determinados de personas. De esta manera, la indicación del origen étnico del presunto autor de un delito en una noticia no resulta normalmente relevante, y sin embargo es un dato que se recuerda aunque la persona en cuestión finalmente sea absuelta. También es necesario ser cauto en la información que se da sobre algunos incidentes, sobre todo los que tienen que ver con extremistas y terroristas, ya que la información sensacionalista y centrada en los aspectos más dramáticos puede, involuntariamente, reforzar los prejuicios e inflamar las pasiones.

139. Además, conviene plantearse si se informa o no de algunos incidentes sobre personas habitualmente estigmatizadas porque los que emiten la información comparten las percepciones negativas sobre ellos y si las personas hostiles a esos grupos tienen acceso privilegiado a los medios de comunicación. De igual forma, las condiciones de uso para foros de internet podrían impedir los comentarios anónimos. Además, las informaciones sobre hechos en los que participan o afectan a los destinatarios de discurso de odio, como las que informan sobre una supuesta disputa o alteración del orden, a menudo no reflejan su perspectiva sobre las circunstancias en las que se producen los hechos y así, se refuerzan la información maliciosa o los estereotipos negativos, que permanecen immutables. Estos estereotipos negativos y la estigmatización podrían cambiarse tanto con la publicación de informes que muestren a las víctimas de discurso de odio desde una perspectiva positiva, como su integración con éxito o explicando los valores que sustentan algunas tradiciones. Tal y como se ha observado en un ciclo de seguimiento, se podría facilitar animando a que se creen herramientas como un glosario para periodistas sobre integración, que explique algunos términos clave. Los códigos podrían de esta forma alentar a los medios de comunicación a que desarrollen narrativas que combatan el "razonamiento" que sustenta el uso de discurso de odio[76].

Seguimiento

140. Un aspecto crucial de la autorregulación es el seguimiento de lo que se ha comunicado en los medios de comunicación y en internet. En general es un asunto importante, pero es especialmente necesario cuando no ha sido objeto de ningún tipo de control editorial. Incluso aunque existan los códigos de conducta (o éticos), el seguimiento no siempre se hace de forma sistemática. Este es el caso del uso de discurso de odio en internet. Tal y como han mostrado algunos servicios de internet,

Microsoft, Soundcloud, Twitter, Yahoo, YouTube y otras redes sociales

76. Ver Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Periodismo Ético y Derechos Humanos, (CommDH (2011)40, 8 de noviembre 2011).

hay varias técnicas automáticas para detectar el discurso de odio que se pueden complementar con mecanismos específicos de denuncia de este uso y así es posible retirar el material según establecen las condiciones de uso del servicio. Estos programas pueden ser un ejemplo a seguir y, si es posible, las autoridades reguladoras tendrían que fomentarlos. Además, las autoridades reguladoras deberán promover la investigación para mejorar su eficacia. Así mismo, hay que animar a los usuarios a que denuncien el discurso de odio y hay que ayudar a las organizaciones no gubernamentales a que hagan el seguimiento y pongan en marcha puntos de contacto o líneas directas para que se pueda identificar el discurso de odio. El seguimiento sólo vale la pena si conduce al borrado del discurso de odio que se haya identificado. Varias plataformas sociales que han adoptado estas dos medidas ya se han comprometido a hacerlo. En algunos casos, cuando existe un uso reiterado de discurso de odio, se podría considerar si es oportuno o no bloquear el acceso a los servicios de internet.

Mecanismos de denuncia

141. El impacto de los mecanismos de denuncia existentes es variable. Aunque hay casos en los que las denuncias sobre discurso de odio se examinan y se tramitan, en otros muchos casos esto no ocurre. Además, tal y como se ha comentado anteriormente, algunos se limitan a los medios de comunicación impresos, especialmente periódicos y revistas. Incluso estos mecanismos no se aplican a todas las publicaciones de este tipo porque su adopción es voluntaria y no todos la eligen. Algunos de los mecanismos son solamente internos de una entidad de internet o de un medio de comunicación. Otros no reciben muchas denuncias a pesar del uso recurrente de discurso de odio y esto se debe en parte a que no se conocen bien los mecanismos y, cuando no es este el caso, a una falta de confianza sobre su eficacia. Cualquier decisión adoptada, que normalmente solo conlleva la publicación de las conclusiones del mecanismo, no son por lo general vinculantes y no siempre se actúa al respecto.

142. Es necesario que los mecanismos de denuncia que se aplican en sectores específicos de los medios de comunicación y de internet, y que no son internos, se apliquen a un nivel más amplio para incluir sectores que normalmente no están cubiertos o que se creen organismos internos semejantes para estos sectores. Además, hay que mejorar la confianza en estos mecanismos haciendo que se conozcan mejor y que no estén bajo la influencia de aquellos cuya conducta se está examinando y que su función y decisiones se conozcan mejor. Este último punto es importante ya que cualquier condena del uso de discurso de odio es obvia para todos los afectados. Por tanto, los órganos reguladores tienen que fomentar medidas en este sentido.

Preservar la libertad de expresión

143. Al mismo tiempo, la acción autorreguladora no tiene que producir interferencias injustificadas con la libertad de expresión. El borrado y eliminación de material de plataformas sociales, por ejemplo, solo se justifica cuando existe un uso real de discurso de odio. Sin embargo, es posible que la aplicación de códigos de conducta y condiciones de uso puedan provocar un borrado o eliminación de material debido a una interpretación errónea o demasiado amplia de lo que es el discurso de odio y, en algunos casos, restrinja de forma injustificable la libertad de expresión. Por lo tanto, es necesario que se puedan recurrir las decisiones que implican un borrado o eliminación de material y en última instancia que sean causa de impugnación ante los tribunales. Sin estas soluciones, no existirá una protección adecuada del derecho a la libertad de expresión.

Impartir formación

144. También es necesario, al igual que con otras formas de autorregulación, garantizar que exista una **formación adecuada** para los que participan en estas operaciones. Especialmente, los profesionales de los medios de comunicación no sólo deben saber lo que significa el de discurso de odio sino que también deben saber que en lo que escriben y publican pueden evitar que se facilite su uso y combatir las condiciones que dan lugar a su uso, promoviendo la tolerancia y un mejor entendimiento entre las culturas.

J. Responsabilidad administrativa y civil

Recomendación 8

145. Esta recomendación se centra en la exigencia de responsabilidades administrativas y civiles por el discurso de odio. En especial aclara cuales son las responsabilidades por su empleo, teniendo en cuenta las diferentes formas en las que se produce y el grado de participación de los actores. Además de reparar el daño particular, que se ha de hacer de conformidad con las recomendaciones 10-13 y 15 de la RPG nº7, la recomendación 8 expresa la necesidad de que las autoridades competentes pidan la eliminación de cierto discurso de odio, bloqueen las páginas web que utilizan discurso de odio y publiquen una rectificación en la que se reconozca que han publicado discurso de odio, prohíban la difusión de este discurso de odio y obliguen al cierre de las identidades que los empleen. Estas medidas solo se proponen para los casos graves de discurso de odio y están sujetas a aprobación o autorización judicial para garantizar que se respeta la libertad de expresión.

146. Para asegurarse de que se toman las medidas adecuadas para hacer frente a los casos más graves de de discurso de odio, se recomienda que se legitime no solo a las víctimas de discurso de odio sino también a las entidades que se encargan de velar por la igualdad, a las instituciones nacionales de derechos humanos y a las ONGs interesadas. Además, para utilizar adecuadamente estas medidas es necesario que se ofrezca formación a los jueces, abogados y funcionarios y que se realice un intercambio de buenas prácticas entre los que se ocupan de estos casos.

Fundamentos de las responsabilidades

147. El daño ocasionado por el uso del discurso de odio es la mayoría de las veces un daño moral. Sin embargo, también puede haber casos en los que las víctimas puedan demostrar que también les ha ocasionado pérdidas materiales, como cuando se demuestra que ha ocasionado la pérdida de una oportunidad de empleo o la pérdida de la capacidad para trabajar por problemas de salud. Por lo tanto, la ley tiene que aclarar las circunstancias específicas en las que puede existir una **compensación económica** y las bases de derecho administrativo o civil sobre las que fundamentar dicha compensación, ya sea en algunos estados miembros por la vulneración de las normas de protección de la personalidad y la reputación o bien por otros delitos civiles o administrativos. Además, el discurso de odio puede dañar la reputación de toda una comunidad o grupo de personas. Sin embargo, aunque la pérdida individual no siempre es importante, la legislación ha de prever o bien una declaración de reparación por el daño ocasionado a la reputación de las personas que pertenecen a esa comunidad o grupo de personas o bien la imposición de una indemnización simbólica.

148. Además, para garantizar que no hay una interferencia injustificable con el derecho a la libertad de expresión, se debe limitar la responsabilidad a los casos más graves de discurso de odio, es decir, aquellas que tienen por objeto incitar a otras personas a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que va dirigido, o cabe razonablemente esperar que se produzca tal efecto. Por tanto, no es suficiente demostrar daño o pérdida como resultado de un uso específico de discurso de odio para imputar responsabilidad; el uso en cuestión también tiene que ser de determinada gravedad, es decir, cuando hay intención de incitar o un riesgo inminente de que ocurra, para que su imputación pueda ser garantizada.

Reconocer diferentes responsabilidades

149. Al mismo tiempo, es necesario aclarar, a quien se podría imputar responsabilidad por el uso de discurso de odio. Tal y como observa la recomendación 8, esto es de crucial importancia ya que muchas entidades y medios de comunicación podrían verse involucrados en el discurso de odio. Hay que crear un marco legal apropiado en el que se **establezcan las responsabilidades**, si las hay, como resultado del uso de discurso de odio.

150. Aunque el autor inicial de un uso concreto de discurso de odio pueda tener responsabilidad por este uso, determinar el grado en el que esta responsabilidad puede o no ser compartida por otros, hace necesario que se tengan en cuenta factores como la participación activa o no en su difusión, si eran conscientes o no de que sus medios se estaban utilizando para ese propósito, si habían utilizado o tenían técnicas para identificar ese uso y quienes eran sus responsables, y si habían actuado con pron-

titud para que no pudiese continuar una vez se habían dado cuenta de lo que estaba ocurriendo. En este sentido, cabe mencionar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que no se había violado el derecho a la libertad de expresión cuando una empresa fue declarada responsable ante las víctimas de discurso de odio por los comentarios colgados por sus lectores en su portal de noticias de internet[77]. Lo hizo una vez considerada la extrema naturaleza de los comentarios, la ausencia de medios para identificar a la persona que había hecho los comentarios para poder perseguirla, el fracaso de la compañía para evitar o eliminar inmediatamente los comentarios y el hecho de que las consecuencias económicas de la imputación de responsabilidad no eran onerosas para la empresa ya que la indemnización era proporcionada y no había afectado a sus funcionamiento empresarial[78].

151. Así mismo, en algunos casos, el hecho de que se utilicen algunos servicios para emplear discurso de odio refleja un fracaso en el cumplimiento de las medidas reguladoras. En estos casos, cuando se imponen **sanciones administrativas** derivadas, como una multa o la pérdida de licencia o de concesión, hay que tener en cuenta las circunstancias específicas, incluyendo si había habido avisos previos sobre otros fallos o no. Si no se tienen en cuenta estas circunstancias se podría dar una respuesta desproporcionada, que podría ser incompatible con el derecho a la libertad de expresión.

Reparaciones diferentes a la compensación

152. Además del pago de una compensación y de la imposición de sanciones administrativas, la recomendación 8 prevé la necesidad de que existan **otros recursos** disponibles para tratar los casos en los que se emplea discurso de odio. Los recursos en cuestión, eliminación, bloqueo de sitios web, publicación de rectificaciones, prohibición de difusión e identificación obligatoria, implican todos ellos unas importantes interferencias con el derecho a la libertad de expresión. A pesar de todo, su uso no implica necesariamente una violación del artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, tal y como ha considerado apropiado en determinadas circunstancias el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[79]. Pero cabe garantizar que sólo se utilicen cuando la gravedad del discurso de odio sea la detallada en la recomendación 8, es decir, aquellas **expresiones** que tienen por objeto incitar a otras personas a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que va dirigido, o cabe razonablemente esperar que se produzca tal efecto, y esto no solo se exige para remediar la situación en cuestión sino para que no tenga un efecto más amplio del necesario[80]. Por ejemplo, no será necesario solicitar la supresión del contenido o la publicación del reconocimiento de que se ha publicado si ya se ha hecho.

La importancia del control judicial

153. Además, el requisito de que el ejercicio de estos poderes ha de ser objeto de autorización o aprobación judicial es una reflexión de la importancia fundamental que tienen los tribunales para poder ejercer un papel de supervisión y dar así una salvaguarda frente a las injerencias injustificadas en el derecho a la libertad de expresión. En la mayoría de los casos, el ejercicio de tales poderes requerirá una aprobación previa de un tribunal pero también se reconoce que pueden existir situaciones de urgencia en las que no es adecuado esperar a obtener la aprobación para actuar y el control judicial sólo se producirá tras haber ejercido un poder determinado.

Legitimación activa

154. La capacidad de promover el uso de estos poderes se conferirá a las víctimas del discurso de odio. De hecho existe la posibilidad en varios estados miembros de que aquellos cuya personalidad ha sido vulnerada por el uso de discurso de odio pidan que se acabe con esta interferencia ilegal y / o que se eliminen sus efectos. Además, puesto que los procedimientos judiciales serán una parte intrínseca

77. Delfi AS v. Estonia [GC], no. 64569/09, 16 de junio 2015.

78. Cf. Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Hungary, no. 22947/13, 2 de febrero 2016 en el que el hecho de que no se había empleado discurso de odio fue un factor para demostrar que la imposición de responsabilidad en una compañía por un comentario en su portal de internet constituía una violación del derecho a la libertad de expresión.

79. Ver por ejemplo, Andreas Wabl v. Austria, no. 24773/94, 21 de marzo 2000, Nordisk Film & TV A/S v. Denmark, no. 40485/02, 8 de diciembre 2005, Keller v. Hungary (dec.), no. 33352/02, 4 de abril 2006 y Peta Deutschland v. Germany, no. 43481/09, 8 de noviembre 2012.

80. Cf. medidas de bloqueo en Yildirim v. Turkey, no.3111/10, 18 de diciembre 2012 y Cengız y Otros v. Turkey, no. 48226/10, 1 de diciembre 2015 para violar el artículo 10.

del proceso, es fundamental que se preste asistencia jurídica para hacer posible que estas personas participen en el proceso. Sin embargo, la recomendación 8 también contempla un papel para **los organismos encargados de velar por la igualdad, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales interesadas** para iniciar actuaciones legales para solicitar la supresión de discurso de odio, exigir el reconocimiento de que se han publicado o prohibir su difusión y obligar a identificar a quienes las hayan empleado. Este hecho refleja el reconocimiento de que estas entidades pueden desempeñar un papel en el seguimiento del uso de discurso de odio. Como resultado, estos órganos estarán bien situados para comprobar la necesidad de ejercer estos poderes e iniciar el procedimiento para que esto se lleve a cabo. Si existen disposiciones específicas para que puedan actuar de esta forma, se puede asegurar que estos poderes no van a ser simplemente recursos teóricos para el uso de discurso de odio sino que serán recursos prácticos y efectivos.

La necesidad de formación

155. Finalmente, al igual que con otras medidas a adoptar para combatir el uso de discurso de odio, habrá que garantizar que los jueces, abogados y funcionarios que se ocupen de los casos administrativos y civiles relativos al discurso de odio tengan la **formación adecuada**. Es importante capacitarles para que se den cuenta de si ha habido o no discurso de odio de suficiente gravedad como para utilizar estas medidas o para saber si el uso o no de una medida en particular es compatible con el derecho a la libertad de expresión. Además de esta formación, el intercambio de buenas prácticas entre los que se ocupan de estos casos, ya sean administrativos o civiles ayudaría a conseguir estos objetivos. Estos intercambios no han de limitarse a los jueces, abogados y funcionarios de un estado miembro en particular sino que habría que ampliarlo a intercambios con otros estados miembros para compartir mejor las experiencias positivas. Los Estados Miembros tendrán que facilitar estos intercambios.

K. Sanciones administrativas o de otro tipo contra organizaciones

Recomendación 9

156. Esta recomendación trata el tema de dar una respuesta adecuada a los partidos políticos y otras organizaciones, al igual que a los que pertenecen a las mismas, que usan discurso de odio. Prevé una respuesta doble a la utilización de discurso de odio. En primer lugar, los poderes públicos tienen que retirar el apoyo económico o de otra índole cuando utilicen cualquier forma de discurso de odio, o de no sancionar su uso por parte de sus miembros. En segundo lugar, tiene que existir la posibilidad de prohibir o disolver partidos políticos y otras organizaciones, con independencia de que reciban o no cualquier tipo de apoyo de los poderes públicos cuando su discurso de odio sea de carácter más grave, es decir, tenga como finalidad, o quepa suponer razonablemente que va a tener dicho efecto, incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación.

157. Las dos respuestas recomendadas tienen su base en respuestas semejantes de los apartados 16 y 17 de la RPG nº7. En particular, la recomendación 9 aborda el uso de discurso de odio en general y no solo la difusión del racismo que se trata en la RPG Nº 7. Además, la exigencia de **retirar el apoyo prestado por los poderes públicos** se amplía a todas sus formas. Esto no solo incluye subvenciones, préstamos y otras formas de financiación para las actividades de los partidos políticos y otras organizaciones afectadas, sino también el préstamo de instalaciones o locales, la posibilidad de utilizar personal y cualquier otro tipo de asistencia práctica. Aunque se refiere a la retirada de todas estas formas de ayuda, en la recomendación 9 está implícito que no se preste ayuda a los partidos políticos y otras organizaciones cuando parezca que se cumplen las condiciones especificadas en el momento de la solicitud. Las medidas previstas en la recomendación 9 se tomaran con respecto a los partidos políticos y organizaciones que tengan un estatus legal formal y con las que tengan un carácter más informal o de facto. Sin embargo, en la recomendación 9 se reconoce que todas estas medidas han de aplicarse de forma que sea compatible con las exigencias del derecho a la libertad de asociación.

Razonamiento

158. El uso del discurso de odio por parte de diversas organizaciones, y la ausencia de sanción a sus miembros ha sido objeto de preocupación en las observaciones de los ciclos de seguimiento. En particular, el caldo de cultivo y la difusión del neonazismo, racismo y xenofobia. En muchos casos, las entidades han sido partidos políticos, incluyendo los que tienen representación en la legislatura y otras organizaciones que hacen campañas políticas. Sin embargo, también se ha observado el uso de discurso de odio por parte de otras organizaciones como fraternidades de estudiantes en las universidades y asociaciones de hinchas de fútbol. En varios casos, las organizaciones que utilizaban discurso de odio recibían ayudas de distinto tipo de organismos públicos, a menudo ayuda financiera en el caso de partidos políticos, o puesta a su disposición de instalaciones en el caso de otras entidades.

Práctica actual

159. Los ciclos de seguimiento han señalado que algunos elementos de las medidas que se recomiendan ya existen en algunos Estados miembros. Así, existe la posibilidad de interrumpir la financiación pública en el caso de los partidos políticos que han demostrado ser hostiles a los derechos y libertades garantizados en la Convención Europea de Derechos Humanos. Además, en muchos Estados miembros existen poderes para prohibir o disolver organizaciones, especialmente las que apoyan el odio racial y nacional, incitan a la violencia y son una amenaza para la democracia. Sin embargo, también se ha observado que las disposiciones para suspender la financiación pública a los partidos políticos no siempre han funcionado, sobre todo debido a dificultades para cumplir los requisitos de procedimiento y la estricta interpretación de los requisitos básicos. Además, cuando existen poderes para prohibir o disolver organizaciones que promueven el racismo, se ha observado que en la práctica no se ha llevado a cabo. Ello puede deberse al fracaso de las autoridades competentes para reunir las pruebas necesarias para los procedimientos o al fracaso del requisito autoimpuesto de que tal prueba debiera ser suficiente para condenar a uno o más de los que pertenecen a dicha organización. Además, en una serie de estados miembros todavía no existe el poder para prohibir o disolver organizaciones que promuevan el racismo.

Justificación para las medidas

160. La retirada de ayuda a los partidos políticos y otras organizaciones indudablemente puede vulnerar el derecho a la libertad de asociación de los que forman o pertenecen a estas organizaciones. Esto es más evidente en el caso de medidas que tienen como resultado su **prohibición y disolución**. Sin embargo, el derecho a la libertad de asociación se garantiza en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambas garantías del derecho prevén que puede ser objeto de limitaciones cuando sea necesario en una sociedad democrática para proteger varios objetivos, y destaca sobre todo los derechos y libertades de los demás. Además, ambos tratados señalan especialmente que "ninguna de las disposiciones podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo"[81]. Además el artículo 20(2) de Pacto prevé adicionalmente que"Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley".

161. El artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial prevé que "Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas: a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación

81. artículo 17 y 5 respectivamente.

a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación; b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley; c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella".

162. El Comité para la Eliminación de Discriminación racial, en varias de sus recomendaciones, ha señalado la necesidad de que los Estados Parte cumplan las obligaciones del artículo 4(b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación racial: declarar ilegales y prohibir las organizaciones que promuevan o inciten la discriminación racial. Lo ha hecho recientemente en La *Recomendación General Nº 35 Lucha contra el discurso de odio racista*, donde también aclara que el Comité entiende que la referencia en el artículo 4 a "actividades organizadas de propaganda" implica formas de organización o redes improvisadas, y que cabe considerar que "cualquier otra actividad de propaganda" se refiere a la promoción e incitación no organizadas o espontáneas de la discriminación racial" (CERD/C/GC/35, 26 de septiembre de 2013, apartado 21). Este planteamiento coincide con la opinión de que las asociaciones a las que se les aplica el derecho a la libertad de asociación cubre tanto las que tienen como las que no tienen cualquier tipo de personalidad jurídica[82].

163. Así mismo, en sus conclusiones en los informes periódicos sobre la Convención Internacional sobre la Eliminación de Discriminación Racial, el Comité ha expresado que algunos Estados Parte, Estados miembros incluidos, tienen que adoptar la legislación necesaria para penalizar a las organizaciones racistas y la participación en estas organizaciones y penalizar a las organizaciones que difunden estereotipos racistas y odio hacia las personas que pertenecen a minorías. Además, se ha señalado la necesidad de utilizar y reforzar las prohibiciones existentes. En particular, el Comité ha mostrado preocupación acerca de algunos casos porque no se había actuado para prohibir organizaciones que difundían ideas de superioridad étnica u odio, o que utilizaban un lenguaje difamatorio o hacían apología de la violencia basada en esas ideas a pesar de que estos casos habían sido denunciados en el país en cuestión.

164. Además, la necesidad de que se prohíban las asociaciones racistas ya ha sido objeto de algunas recomendaciones del Examen Periódico Universal.

165. En el contexto de las limitaciones al derecho a la libertad de asociación que debatíamos más arriba, no sorprende que tanto el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hayan llegado a la conclusión de que las medidas contra partidos políticos y otras organizaciones como las de la recomendación 9, que prevén su prohibición y disolución, no tienen que ser necesariamente incompatibles con el derecho a la libertad de asociación. Así ha sido en los casos en los que las organizaciones promovían el fascismo[83], hacían apología de políticas de motivación racial y uso de intimidación coordinada a gran escala[84], incitaban al odio y la discriminación[85] o perseguían objetivos contrarios al pluralismo y por tanto socavaban los principios democráticos[86].

166. Además, en las conclusiones de los informes periódicos presentados por los Estados parte sobre el Pacto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas también ha instado a que aprueben leyes específicas para penalizar a las organizaciones racistas y ha expresado la necesidad de tomar medidas efectivas para combatir el odio, la violencia y la discriminación e imponer a todos los actores y fuerzas políticas códigos de conducta y comportamiento que sean compatibles con los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. Igualmente, en las conclusiones de los informes periódicos de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomienda la aprobación de medidas

82. Ver Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión Venecia) y la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, Directrices sobre libertad de asociación (2014), apartado. 48.

83. Por ejemplo, M. A. v. Italia, Comunicación No. 117/1981, 10 de abril 1984.

84. Por ejemplo, Vona v. Hungría, no. 35943/10, 9 de julio 2013.

85. Association nouvelle des Boulogne Boys v. France (dec.), no. 6468/09, 22 de febrero 2011.

86. Por ejemplo, Refah Partisi (the Welfare Party) y Otros v. Turquía [GC], no. 41340/98, 13 de febrero 2003 y Kalifatstaat v. Alemania (dec.), no. 13828/04, 11 de diciembre 2006.

legales y políticas para evitar el registro y la realización de actividades, cuando sea necesario, de las organizaciones que han participado en ataques repetidos contra extranjeros y miembros de "minorías visibles".

Requisitos a considerar

167. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los dos Comités también son conscientes del potencial que tienen las medidas previstas en la recomendación 9 para vulnerar el derecho a la libertad de asociación. Por tanto, ambos Comités han expresado su preocupación en las conclusiones de los informes periódicos sobre la posibilidad de que la legislación contra el "extremismo" se interprete de forma excesivamente amplia y alcance o perjudique a los defensores de la eliminación de la discriminación racial o no proteja a los individuos y asociaciones ante una aplicación arbitraria de la legislación. El tribunal Europeo de Derechos Humanos ha observado que en muchos casos la prohibición para formar partidos políticos u otras organizaciones estaba injustificada[87]. Por tanto, todas las medidas que afecten a la existencia de partidos políticos y otras organizaciones y su capacidad para operar tienen que estar bien fundamentadas con motivos suficientes y ser proporcionadas.

168. La retirada por parte de los organismos públicos de todo tipo de apoyo a los partidos políticos u otras organizaciones que utilizan discurso de odio, o evitan sancionar su uso por parte de sus miembros, es en principio una restricción que respeta plenamente el derecho a la libertad de asociación. Sin embargo, esta retirada es probable que no se considere proporcionada a menos que haya un claro compromiso institucional sobre el uso de discurso de odio. Esto existe cuando figura en documentos políticos y declaraciones hechas por los líderes de los partidos u organizaciones pero también si se usa de forma reiterada por parte de sus miembros sin que se haga objeción alguna. Por otra parte, es menos evidente en los casos en los que ese uso no es más que un incidente aislado por observaciones hechas por un solo miembro.

169. Los requisitos para prohibir o disolver un partido político u otra organización son más estrictos dada la gravedad de la medida[88]. Esto lo refleja la recomendación 9, que limita el uso de esta medida a situaciones en las que el uso de discurso de odio tiene por objeto, o cabe esperar razonablemente que produzca tal efecto, la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación. Por tanto, es necesario mostrar que hay evidencia plausible de que existía dicha intención o de que existía la probabilidad inminente de que ocurriesen dichos hechos. Así mismo, cuando el discurso de odio se centra en discursos u otras conductas de individuos y no en documentos políticos más formales o declaraciones, hay que probar que estas expresiones son imputables al partido u organización y que son una imagen clara de las ideas que apoyan y difunden[89]. Así suele ser la mayoría de los casos con los líderes de un partido político o una organización. Es adecuado en este contexto dar menos importancia a las declaraciones de un miembro individual, incluidos líderes anteriores, cuando no las han apoyado de forma explícita o tácita[90].

170. La retirada de cualquier forma de apoyo a un partido político u otra organización siempre tiene que permitir que se inicien acciones judiciales ante un tribunal independiente e imparcial. Además, sólo un tribunal puede ordenar la prohibición o disolución de un partido político u otra organización y estos últimos deberían poder interponer inmediatamente un recurso de apelación contra dicha decisión. La observancia de estos requisitos salvaguarda el derecho a la libertad de expresión[91].

---

87. Por ejemplo, Sidiropoulos y otros v. Grecia, no. 26695/95, 10 de julio 1998, La Organización de Macedonia Unida Ilinden y otros v. Bulgaria, no. 59491/00, 19 de enero 2006, Tourkiki Enosi Xanthis y otros v. Grecia, no. 26698/05, 27 de marzo 2008 y Asociación de Ciudadanos Radko & Paunkovski v. la ex República Yugoslava de Macedonia, no. 74651/01, 15 de enero 2009.

88. Véase la Comisión Europea para la democracia a través del Derecho (Comisión Venecia) y la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, Directrices sobre Regulación de Partidos Políticos (2011), apartados 89-96 y la Comisión Europea para la democracia a través del Derecho (Comisión Venecia) y la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, Directrices sobre Regulación de Partidos (2014), apartados 247-256.

89. Véase Refah Partisi (el Partido del Bienestar) y otros v. Turquía [GC], no. 41340/98, 13 de febrero 2003, apartados 101 y 111-115.

90. Véase por ejemplo, la conclusión el Partido Socialista y Otros v Turquía [GC], no. 21237/93, 25 de mayo 1998 de que los discursos del anterior presidente no daba muestras de objetivos inadmisibles en el partido para justificar su disolución.

91. Véase por ejemplo los apartados 10 y 74 de la Recomendación CM/Rec (2007)14 del Comité de Ministros de estados miembros sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa.

L. Responsabilidad penal y sanciones

Recomendación 10

171. Esta recomendación trata las circunstancias en las que hay que imponer sanciones penales por el discurso de odio. Su imposición se deja para casos limitados por el riesgo potencial que plantea de vulnerar la libertad de expresión. Sin embargo, incluso en esos casos no se debe recurrir a las sanciones penales si se puede tratar eficazmente el discurso de odio con medidas menos restrictivas. Además, aborda la forma en la que se definen los delitos más importantes ya que es necesario para evitar el riesgo de vulnerar el derecho a la libertad de expresión y para garantizar que su ámbito de aplicación se mantenga al paso de la evolución tecnológica en lo que se refiere al uso de discurso de odio. Además, la recomendación 10 ilustra el peligro de que la persecución penal de estos actos delictivos de discurso de odio se emplee para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas. También reconoce la importancia de que las víctimas de discurso de odio puedan participar en los procedimientos judiciales.

172. La recomendación 10 subraya la necesidad de que las sanciones para estos actos delictivos reflejen las graves consecuencias que el discurso de odio puede provocar. Al mismo tiempo, hace hincapié en la necesidad de que cualquier sanción que se imponga en un determinado caso ha de reflejar el principio de proporcionalidad ya que cualquier error en este sentido puede ser motivo de vulneración del principio de libertad de expresión. Aunque la recomendación 10 establece la imposición de sanciones penales como una medida excepcional, también reconoce que su imposición en las circunstancias apropiadas no debe frustrarse por errores en las investigaciones o en la persecución de los autores. Subraya la necesidad de supervisar la eficacia de ambas. Esa eficacia se basa muchas veces en la buena cooperación entre las autoridades que participan en el caso (incluidas las de otros países) y en que los que trabajan para ellos cuenten con la formación adecuada. La recomendación 10 destaca la importancia de que los Estados miembros presten especial atención a este tema.

Circunstancias que justifican una responsabilidad penal

173. Los factores importantes para que el discurso de odio **alcance el límite de responsabilidad penal** son los que tienen un carácter más grave, es decir, cuando tienen la finalidad, o quepa suponer razonablemente que van a tener dicho efecto, incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación y cuando el uso de expresiones de este tipo tiene lugar en público. Tal y como dejan claro los apartados anteriores que tratan la definición de discurso de odio[92], el primer factor va más allá de la formulación utilizada en el apartado 18 de la RPG Nº7 ya que establece la responsabilidad cuando existe un elemento de imprudencia, como la violencia, intimidación, hostilidad o discriminación como consecuencia de un uso determinado del discurso de odio y no solo la intencionalidad. Además, aunque las amenazas, en contra de otras conductas cubiertas en la RPG Nº7, no tienen que proferirse en público para que se aplique una responsabilidad penal, la recomendación 10 exige que **el discurso de odio se produzca en un marco público para que se aplique una responsabilidad penal.**

174. Cada estado miembro tiene que tipificar estos delitos en su ordenamiento penal. Es posible que en algunos casos se utilicen como base **disposiciones de carácter más general**, como las que tratan el insulto, más que las que tratan de forma específica el uso del discurso de odio. Sin embargo, es crucial que además de exigir que se cumplan los dos factores que acabamos de mencionar, exista una disposición o disposiciones que permitan depurar responsabilidades por cada uno de los elementos diferentes de lo que constituye el discurso de odio conforme a la Recomendación. En referencia a esto, se recuerda que los ciclos de seguimiento han demostrado que no siempre ha sido así en lo que se refiere a la responsabilidad penal de los diferentes actos a los que se refiere el apartado 18 de la RPG Nº 7. Como resultado de las lagunas en la legislación, ha habido casos en los que no se pudo procesar a personas que supuestamente habían cometido algunos de estos actos. Así mismo, es importante que en los casos en los que se procesa a alguien por delito de discurso de odio, utilizando otro delito diferente como base jurídica, ello no implique una disminución de la gravedad de los hechos ni una rebaja de la sanción que se imponga. Aunque sancionar los usos graves de discurso de odio es algo deseable en sí mismo, esa medida también tiene el beneficio adicional de subrayar que el discurso del

92. Véase los anteriores apartados 14-18

odio es inaceptable en una sociedad democrática. Este beneficio no debe perderse, por tanto, por una inapropiada calificación de la conducta mencionada.

Redacción de los hechos delictivos

175. Es de vital importancia garantizar que la redacción de las disposiciones sea clara y precisa. Sin esa **claridad y precisión**, es probable que exista una ausencia de certidumbre legal sobre la gravedad de la conducta que se prohíbe. Esto puede provocar recursos por vulneración de la libertad de expresión al no estar tipificado en el código penal, a pesar de que la imposición de sanciones penales sería compatible con el derecho a la libertad de expresión, se produciría una vulneración del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (también potencialmente de la prohibición del artículo 7 sobre pena sin ley). Por lo tanto, al tipificar las disposiciones pertinentes, se deben tener en cuenta las definiciones que se dan anteriormente para los distintos términos, comprendiendo lo que constituye discurso de odio a efectos de la Recomendación[93].

176. Así mismo, cuando se redacten las disposiciones pertinentes también hay que prestar especial atención a las **consideraciones apropiadas para imponer una sanción penal** por un uso determinado del discurso de odio. Estas consideraciones son: (a) que exista realmente la intención de incitar a actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación o quepa esperar que se incite[94] a ellos y (b) saber si existe otra medida menos restrictiva, pero efectiva para combatir el discurso de odio (como la imposición de sanciones civiles o administrativas[95]).

177. Al redactar las disposiciones pertinentes, también es crucial evitar introducir más requisitos para la imposición de sanciones penales de los que se han señalado, como la alteración del orden público, el tamaño de la audiencia ante la que se empleó discurso de odio, y el alcance de su difusión. Estos requisitos pueden ser pertinentes para evaluar el riesgo de si cualquier incitación pudiera ser razonablemente prevista, pero su especificación por separado como un elemento de responsabilidad penal añade más obstáculos a los procesos penales, tal y como se ha observado en los ciclos de seguimiento.

178. Finalmente, aunque la claridad y la precisión son esenciales, el lenguaje utilizado para especificar las diferentes formas de expresión del discurso de odio tiene que ser lo suficientemente abierto para **acomodar los avances tecnológicos**. Este lenguaje no tiene que limitarse a las formas conocidas de expresión (como los medios impresos y sociales) sino que se tiene que centrar más en la naturaleza esencial de la expresión y ser capaz de incluir otras formas que puedan surgir.

179. Además de la imposición de responsabilidad penal con la base mencionada anteriormente, también **sería adecuado añadir motivos adicionales de responsabilidad**. Estos son los que se mencionan en el apartado 18g y el apartado 20 de la RPG Nº 7, es decir, la imposición de responsabilidad por la creación o el liderazgo de un grupo que promueva el racismo; el apoyo prestado a un grupo de tal naturaleza; y la participación en sus actividades con el propósito de contribuir al discurso de odio por lo que se pueden imponer sanciones penales, la instigación intencionada, ayuda, incitación o tentativa de discurso de odio. La imposición de responsabilidad para tales casos refleja tanto la amplitud del conocimiento a efectos de la Recomendación y la responsabilidad para incoar actos que normalmente acompañan los delitos penales. De conformidad con el apartado 22 d la RPG Nº 7, la legislación debería prever la responsabilidad penal tanto de las personas físicas como de las personas jurídicas. La responsabilidad potencial de las personas jurídicas es importante puesto que las organizaciones corporativas pueden ser el vehículo de difusión del discurso de odio[96].

93. Véase los anteriores apartados 8-21

94. Véase las conclusiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en M'Bala M'Bala v. Francia (dec.), no. 25239/13, 20 de octubre de 2015 que una flagrante manifestación de odio y antisemitismo disfrazada de producción artística era tan peligrosa como un ataque frontal y repentino y por tanto no merecía la protección de artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

95. Véase las conclusiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Lehideux y Isorni v. Francia [GC], no. 24662/94, 23 de septiembre de 1998 que, "teniendo en cuenta la existencia de otros medios de intervención y refutación, especialmente con recursos civiles" (apartado 57), una condena penal es desproporcionada.

96. Así por ejemplo en Sürek v. Turquía (no. 1) [GC], no. 26682/95, 8 de julio 1999 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no aceptó el argumento de que el propietario de una revista tenía que ser exonerado de cualquier sanción penal por el contenido de las cartas que publicaba por tener una relación con ellas estrictamente comercial y no editorial. En su conclusión, el propietario como tal tenía capacidad para gestionar la dirección editorial de la revista y, por tanto, era "de forma indirecta responsable de las obligaciones y responsabilidades que asume el personal, como los periodistas y los editores de la revista en la recogida y difusión de información al público y que asume incluso una mayor importancia en situaciones de tensión y conflicto" (apartado 63).

Medidas para prevenir abusos judiciales

180. La recomendación 10 toma nota de la preocupación ya mencionada sobre el riesgo de que se utilice la responsabilidad penal injustificadamente para **reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas**[97]. Los requisitos mencionados anteriormente para imponer responsabilidad penal han de dejar claro que su uso para esos fines es inaceptable. Sin embargo, es pertinente reforzar este punto incluyendo en la legislación una disposición que refleje que la persecución penal no se emplea para reprimir críticas, oposición o creencias. Además, dada la preocupación de que la prohibición del discurso de odio pueda ser desproporcionada y utilizada contra aquellos a los que se intenta proteger[98], sería pertinente crear directrices para los cuerpos policiales y la fiscalía señalando este riesgo potencial y exigir que se examine regularmente si existen diferencias de enfoque en los procedimientos penales dependiendo de las características particulares de los acusados de emplear discurso de odio. El objetivo ha de ser garantizar que estas características no influyan en los procedimientos penales.

Participación de las víctimas

181. La recomendación 10 también subraya la importancia de que las víctimas de discurso de odio tengan la posibilidad **de participar de forma activa** en los procedimientos penales de esas causas. Esta participación irá desde la fase de investigación que sigue a la denuncia hasta la conclusión del procedimiento en los tribunales. Es especialmente importante que estas personas estén informadas del progreso de la investigación y de cualquier dificultad que surja durante la misma. Además, tienen que poder hacer comentarios antes de que se tome cualquier decisión sobre detener la investigación o se retiren los cargos presentados contra alguien por haber empleado discurso de odio. Esto es vital no solo para garantizar que las autoridades pertinentes tengan todo el material de información necesario para tomar esa decisión, sino también para que las víctimas de discurso de odio tengan confianza en el funcionamiento del sistema judicial. Además, las víctimas han de ser notificadas con antelación suficiente sobre cualquier audiencia en el tribunal competente y hay que garantizar su dignidad cuando prestan declaración como testigos. En la medida en la que sea posible constituirse como acusación particular, como por ataque al honor de una persona o por difamación, es importante que haya claridad sobre quien tiene capacidad para iniciar un proceso de este tipo. Además las reglas sobre la legitimación han de aplicarse de forma coherente.

Las penas

182. Tanto **para prescribir como para imponer penas particulares** tras una condena por discurso de odio, la recomendación 20 identifica dos consideraciones relevantes a tener en cuenta, es decir, las graves consecuencias que emanan de ese uso y el principio de proporcionalidad.

183. La primera consideración incluye no solo las sufridas por aquellas personas que han sido el objetivo particular del discurso de odio sino también el impacto que tiene ese uso sobre otras personas del grupo al que pertenecen y el efecto perjudicial que puede tener en la cohesión de la sociedad en general. Las penas específicas deben reflejar por tanto la importancia de estas consecuencias. Las sanciones han de ser, como especifica el apartado 23 de la RPG Nº7, **efectivas y disuasorias** para que reflejen el daño hecho y disuadan de su repetición. Dichas sanciones pueden ser penas de prisión o imposición de multas y la incautación y decomiso de las publicaciones. Sin embargo, también pueden estar influenciadas de forma más específica por la conducta considerada inaceptable. Así por ejemplo podían ser la pérdida temporal de derechos políticos, obligación a visitar uno o más memoriales del Holocausto o desempeñar alguna tarea compensatoria para el grupo de personas afectadas por ese uso de discurso de odio.

184. A pesar de ello, la imposición de sanciones también necesita que se tenga en cuenta el riesgo de que una pena en particular, en determinadas circunstancias específicas del caso, puede provocar una **indebida interferencia con la libertad de expresión**. Aunque en principio no se ha presentado objeción alguna por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a la imposición de multas, penas de prisión, decomiso y pérdida de derechos políticos[99], la imposición de, por lo menos las dos primeras

97. Véase los anteriores apartados 62-64.

98. Véase el anterior apartado 64

99. Véase por ejemplo Zana v. Turquía [GC], no. 18954/91, 25 de noviembre 1997 (un año de prisión), Hennicke v. Alemania (dec.), no.

ha sido la base para concluir en algunos casos que había habido una interferencia desproporcionada con la libertad de expresión[100]. Cada caso ha de ser juzgado de acuerdo a sus circunstancias, pero las penas de prisión y las multas cuantiosas no suelen ser consideradas compatibles con el derecho a la libertad de expresión de conformidad con el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, excepto cuando se refiere a los usos más graves del discurso de odio. En cambio, las multas relativamente pequeñas aunque no irrelevantes y otras sanciones que pueden provocar un cambio de actitud, como la obligación de realizar alguna tarea para las víctimas de discurso de odio, no se suelen considerar desproporcionadas y censurables en la mayoría de los casos.

Garantizar una investigación efectiva y la persecución de los autores

185. La importancia que da la recomendación 10 a la supervisión de la **investigación de las denuncias y a la persecución de los autores** refleja los fallos observados en los ciclos de seguimiento. Aunque en algunos casos existe una aplicación de la ley con medidas contra los que emplean discurso de odio, en otros casos las sanciones penales se han descartado con demasiada facilidad, con el resultado de que muy pocos de los casos iniciados con una demanda ante las autoridades llegan a los tribunales. Además, en los casos en los que se llega a los tribunales, la tasa de condenas parece ser baja y las penas impuestas no siempre son adecuadas para los casos de discurso de odio denunciados. Hay varios factores subyacentes que influyen en que el uso del derecho penal para combatir el discurso de odio cuando parece que sería la respuesta adecuada no tenga mucho éxito: (a) algunos agentes de policía no se toman las denuncias en serio y/o no actúan de forma expeditiva; (b) una falta de competencia para reunir y valorar pruebas; (c) una perspectiva demasiado amplia de la protección dada por el derecho a la libertad de expresión (que no es conforme a la opinión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y/o una interpretación demasiado estricta de lo que son elementos constitutivos de delito (como la incitación al odio); (d) intentos sin éxito de establecer requisitos para una condena que ya no son aplicables; (e) el fracaso para desarrollar una investigación adecuada, sistemática y efectiva del discurso de odio; (f) la asignación de recursos para investigar los fundamentalismos religiosos en lugar de los extremismos motivados por el racismo y otros aspectos del discurso de odio; (g) disputas territoriales para saber qué autoridad es competente para un caso determinado; (h) la reclasificación de estas infracciones como delitos comunes para no perjudicar los objetivos de tasa de éxito de consecución de condenas; (i) la inmunidad de los políticos; y (j) una posible falta de imparcialidad entre los miembros de los jurados que determinan los casos.

186. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha utilizado como base para las conclusiones de violación del artículo 4 y 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial algunos de estos fallos. En particular, han incluido la falta de investigación de las demandas con la diligencia debida y de forma expeditiva[101] y el fallo a la hora de tener en cuenta las limitaciones del derecho a la libertad de expresión[102].

187. Todos estos fallos en la gestión de las denuncias por discurso de odio que puede constituir un discurso de odio envían inevitablemente un fuerte mensaje al público de que **el discurso de odio no se toma en serio** y que se puede participar en él con impunidad. Por tanto, no es suficiente tipificar delitos en lo que respecta al discurso de odio. También es necesario hacer un seguimiento cuidadoso y continuo sobre la forma en la que las demandas sobre el presunto incidente se investigan, se procesan y se juzgan, de forma que se puedan hacer los ajustes necesarios sobre el enfoque aplicado para garantizar que se realicen los procesos y que se garanticen las condenas en los casos en los que sea pertinente.

188. El **objetivo esencial de cualquier investigación** tiene que ser garantizar la aplicación efectiva de la legislación y garantizar la rendición de cuentas de aquellos que pueden ser responsables de haber cometido un delito. Esta investigación tiene que iniciarse una vez se haya señalado a las autoridades

34889/97, 21de mayo 1997, Sürek v. Turquía (no. 1) [GC], no. 26682/95, 8 de julio 1999 ("una multa relativamente modesta"; apartado 64), Incal v. Turquía [GC],, no. 22678/93, 9 de junio 1998 (decomiso, aunque no se aplicó en este caso) y Féret v. Belgica, no. 15615/07, 16 de julio 2007 (pérdida del dercho a presentarse como candidato a las elecciones durante 10 años, pero los jueces que disentían, lo consideraban desproporcionado.

100. Véase por ejemplo Karataş v. Turquía [GC], no. 23168/94, 8 de julio 1999 (un año, un mes y 10 días de prisión, con una multa de liras turcas111,111, 110), Aydin Tatlav v. Turquía, no. 50692/99, 2 mayo 2006 (una multa de 2, 640, 000 liras turcas) y Sürek y Özdemir v. Turquía [GC], no. 23927/94, 8 de julio 1999 (incautación de las copias de la revista en las que aparecían las publicaciones impugnadas).

101. L K v. Paises Bajos, Communicación No. 4/1991, Opinión del 16 de marzo 1993, Gelle v. Dinamarca, Communicación No. 34/2004, Opinión del 6 de marzo 2006, Adan v. Dinamarca, Communicación No. 43/2008, Opinión del 13 de agosto 2010 y TBB- Sincicato Turco en Berlin/Brandenburgo v. Alemania, Communicación No. 48/2010, Opinión del 26 de febrero 2013.

102. La Comunidad Judía de Oslo et al. v. Noruega, Communicación No. 30/2003, Opinión del 15 de agosto 2005. Y TBB-Sindicato Turco en Berlin/Brandenburgo v. Alemania, Communicación No. 48/2010, Opinión del 26 de febrero 2013.

y no tiene que depender necesariamente de una demanda formal. Esto es especialmente importante en los casos de discurso de odio ya que las víctimas pueden ser reticentes a presentar la demanda. Una investigación es adecuada si es capaz de establecer si ha habido o no comisión de delito y si identifica a los culpables. Es necesario tomar todas las medidas para asegurar las pruebas, incluidos los testimonios de los testigos, y los documentos pertinentes o material electrónico. Además es necesario asegurar que la investigación y sus resultados sean objeto de escrutinio público para garantizar la rendición de cuentas y mantener la confianza pública. Esto incluye, como se menciona anteriormente[103], que los demandantes estén informados de los avances en la investigación y que tengan la oportunidad concluida la investigación o se retiren los cargos. Finalmente, las conclusiones de la investigación y cualquier decisión de la fiscalía tienen que fundamentarse en el análisis completo, objetivo e imparcial de todo el material disponible.

189. Las **medidas para mejorar la investigación y la persecución de los autores** del discurso de odio podrían ser: (a) introducir una herramienta que permita denunciar en línea el discurso de odio; (b) análisis periódico del seguimiento dado a las denuncias por discurso de odio, desde la presentación por parte del denunciante en la policía para valorar si los demandantes han recibido la respuesta adecuada; (c) realizar un control sistemático del discurso de odio *on line* para que las investigaciones dejen de basarse solamente en demandas; (d) la creación de unidades especiales, dotadas de los recursos humanos y técnicos necesarios, con responsabilidad para realizar la investigación y la persecución de los autores de discurso de odio; (e) una respuesta firme en los casos en los que políticos y otros personajes públicos utilizan discurso de odio para que las personas del público en general no se sientan alentadas a seguir su ejemplo; (f) la suspensión de la inmunidad a los políticos por el utilización del discurso de odio; y (g) el desarrollo de diálogo, confianza mutua y cooperación con los grupos de personas víctimas de discurso de odio para ganar su confianza y aumentar la concienciación sobre sus derechos.

190. La recomendación 10 también reconoce que la eficacia de las actuaciones penales en lo que se refiere al discurso de odio también depende de otros tres factores.

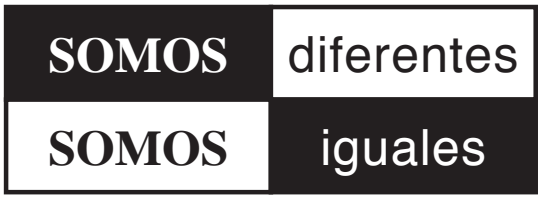
191. En primer lugar, el hecho de que los distintos actores, y en particular los cuerpos policiales y la fiscalía, ambos, cuenten con medidas para la **coordinación y cooperación** de sus actividades individuales. Hay distintas formas de conseguirlo. Sin embargo, dicha cooperación y coordinación se conseguirá con más facilidad con la creación de buenos canales de comunicación entre las autoridades. Además, debería haber una indicación común para los que asuman los cargos de más responsabilidad de que trabajar conjuntamente para combatir el discurso de odio a través de actuaciones penales, cuando es pertinente, es una prioridad para todas las autoridades responsables.

192. En segundo lugar, todos los que participan en el sistema judicial penal tienen que contar con la **formación adecuada** para ser capaces de determinar si determinadas expresiones son discurso de odio, y, si es así, una vez considerado el derecho a la libertad de expresión, si imponer sanciones penales es la respuesta adecuada. Esta formación tendría que dotar a los participantes del conocimiento más general del impacto de estas expresiones para las víctimas y de los peligros que estas expresiones entrañan para la sociedad en su conjunto. Además, dependiendo de sus responsabilidades particulares, habría que realizar esfuerzos para mejorar su capacidad para reunir y evaluar pruebas relevantes para el inicio y resolución de procedimientos penales que se refieren al discurso de odio. Asimismo, habría que dar orientaciones a los jueces sobre el enfoque a seguir cuando hay que determinar las sanciones a imponer tras la condena. En todos los casos, la formación y los recursos se pueden mejorar con el intercambio de buenas prácticas, especialmente cuando algunos actores en el sistema judicial penal tienen más experiencia que otros en tratar casos que se refieren al discurso de odio.

193. En tercer lugar, la difusión del discurso de odio no se limita a las fronteras nacionales. Por ese motivo, puede haber actuaciones frustradas porque su origen se encuentra fuera del territorio y jurisdicción de un determinado Estado miembro. Esto ocurre sobre todo en lo que se refiere a la difusión *on line.* Se reconoce que no existen soluciones fáciles para ello, especialmente cuando los servidores de internet tienen su base en países que no tienen el mismo ordenamiento jurídico para el discurso de odio que los de la Recomendación. A pesar de ello, la cooperación con las autoridades de esos países puede promover una actuación rápida para limitar la capacidad de su **difusión transfronteriza**. Además, permite obtener información que puede permitir incoar un procedimiento penal contra las personas del Estado miembro que han participado en su difusión. Por tanto, es crucial que los Esta-

103. Véase el apartado anterior 179.

dos miembros, siguiendo el liderazgo de alguno de ellos, pongan en marcha las medidas adecuadas para facilitar la cooperación sobre el discurso de odio a nivel transfronterizo en los que participan no solo ellos sino también Estados que no son miembros del Consejo de Europa y que están dispuestos a aunar esfuerzos para luchar contra esta difusión.



ANEXO

Se han aprobado las siguientes Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa Y Recomendaciones y Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en referencia al discurso de odio:

Comité de Ministros

Recomendación No. R (92) 19 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre video juegos con contenido racista;

Recomendación No. R (97) 20 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre "discurso de odio";

Recomendación No. R (97) 21 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia;

Recomendación CM/Rec (2010)5 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género;

Asamblea parlamentaria

Recomendación 1277 (1995) Migrantes, minorías étnicas y medios de comunicación;

Recomendación 1543 (2001) Racismo y xenofobia en el ciberespacio;

Recomendación 1706 (2005) Medios de comunicación y terrorismo;

Recomendación 1768 (2006) La imagen de los solicitantes de asilo, migrantes y refugiados en los medios de comunicación;

Recomendación 1805 (2007) Blasfemia, insultos religiosos y discurso de odio contra personas por motivos religiosos;

Recomendación 2052 (2014) Neutralizar las manifestaciones de neo-nazismo y extremismo de extrema derecha.

Resolución 1345 (2003) Discursos políticos racistas, xenófobos e intolerantes;

Resolución 1510 (2006) Libertad de expresión y respeto hacia los credos religiosos;

Resolución 1563 (2007) Combatir el anti-Semitismo en Europa;

Resolución 1577 (2007) Hacia una despenalización de la difamación;

Resolución 1605 (2008) Comunidades Europeas Musulmanas que se enfrentan al extremismo

Resolución 1728 (2010) Discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género;

Resolución 1743 (2010) Islam, Islamismo e Islamofobia en Europa;

Resolución 1754 (2010) Lucha contra el extremismo: logros, deficiencias y fracasos;

Resolución 1760 (2010) Reciente aumento del discurso de seguridad nacional en Europa: el caso de Roma;

Resolución 1846 (2011) Combatir todas las formas de discriminación por motivos de religión;

Resolución 1877 (2012) La protección de la libertad de expresión e información en internet y los medios en línea;

Resolución 1928 (2013) Salvaguardar los derechos humanos en lo que se refiere a la religión y el credo y proteger a las comunidades religiosas de la violencia;

Resolución 1948 (2013) Combatir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género;

Resolución 1967 (2014) Una estrategia para prevenir el racismo y la intolerancia en Europa;

Resolución 2011 (2014) Neutralizar las manifestaciones de neo-nazismo y extremismo de extrema derecha;

Resolución 2069 (2015) Reconocer y prevenir el neo-racismo.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Referencia juridica. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sobre la jurisprudencia del "Discurso de Odio"(Hate Speech). Protocolo ciberdelincuencia racista y xenófoba.

HATE SPEECH. DISCURSO DE ODIO

"**La libertad de expresión** constituye uno de los fundamentos esenciales de de una sociedad empresa democrática, una de las condiciones básicas para su progreso y su desarrollo. Sin perjuicio del apartado 2 del artículo 10 [de la Convención Europea de Derechos Humanos], es aplicable no sólo a las "informaciones" o "ideas" que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también a las que ofenden, resultan chocantes o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática". Esto implica, entre otras cosas, que toda "formalidad, "condición", "restricción" o "sanción" impuesta en la materia **debe ser proporcionada** al fin legítimo perseguido." *(Sent. Handyside v.UK 7 diciembre de 1976 § 49).*

"**La tolerancia y el respeto por la igual dignidad** de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática y pluralista. En estas condiciones, en determinadas sociedades democráticas puede considerarse necesario **sancionar o incluso impedir todas las formas de expresión que difundan, incitan, promuevan o justifiquen el odio basado en la intolerancia**." *(Sent. Erbakan v. Turquie.6 julio 2006, § 56).*

Principios generales

Los autores del Convenio Europeo de Derechos Humanos buscaron establecer un marco institucional basado en valores democráticos para superar el extremismo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha identificado varias formas de expresión que deben considerarse ofensivas y contrarias a la Convención (incluido el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, el nacionalismo agresivo y la discriminación contra las minorías y los inmigrantes) (1).

Sin embargo, la Corte también tiene cuidado de hacer una distinción en sus conclusiones entre, por una parte, la incitación genuina y grave al extremismo y, por otra, el derecho de los individuos (incluidos los periodistas y los políticos) a expresar libremente sus opiniones para "ofender, sacudir o molestar" otros (2).

No existe una definición universalmente aceptada de la expresión "discurso de odio". La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido determinados parámetros que permiten caracterizar el "discurso de odio" para excluirlo de la protección conferida a la libertad de expresión (artículo 10 del Convenio) o de libertad de reunión y de asociación (artículo 11). La Corte excluye la protección contra el discurso de odio mediante dos enfoques previstos por la Convención:

1. Cuando se trate de casos relativos al discurso de odio y la libertad expresión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede utilizar dos vías que están previstas por el Convenio Europeo de Derechos Humanos:

- la vía de exclusión de la protección de la Convención, prevista por el artículo 17 (Prohibición del abuso de derecho) (3), cuando el discurso de odio implica negación los valores fundamentales de la Convención; y

- la vía de las limitaciones de la protección, prevista en el apartado 2 del artículo 10 (Libertad de expresión) de la Convención (4) (esta vía se mantiene cuando el discurso de odio no es destructivo de los valores fundamentales en los que la Convención).

2. Los portales de actualidad en Internet con fines comerciales y profesionales que proporcionan una plataforma destinada a la publicación de comentarios del público han de asumir los "deberes y responsabilidades", que comporta la libertad de expresión, en el sentido Artículo 10 § 2 de la Convención, cuando los usuarios transmiten un discurso odio o declaraciones incitando directamente a la violencia.

---

(1) Recomendación Nº R 97 (20) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el "discurso de odio", aprobada por el Comité de Ministros el 30.10.1997, en la 607ª sesión de los Diputados del Ministro.

(2) Handyside c. Reino Unido, 7 de diciembre de 1976, § 49.

(3) Esta disposición tiene por objeto impedir que las personas deduzcan de la Convención el derecho a ejercer o realizar actos destinados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades establecidos En el Convenio.

(4) Restricciones que se consideren necesarias en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, la prevención del desorden o la delincuencia, la protección de la salud o la moral y la protección de los derechos y libertades de los demás.

Exclusión de la protección de la Convención

"No cabe duda de que cualquier observación dirigida contra los valores que subyacen Convención estaría exenta en virtud del artículo 17 [prohibición del abuso de derecho] de la protección del artículo 10 [libertad de expresión] (...). "(Seurot v. Francia, decisión sobre admisibilidad de 18 de mayo de 2004)

SENTENCIA Nº 214/1991 Tribunal Constitucional: Violeta Friedman contra León Degrelle.

(Derecho al honor y a la dignidad frente a libertad de expresión)

De otra parte, y en relación con lo anterior, ni la libertad ideológica (art. 16 C.E.) ni la libertad de expresión (art. 20.1 C. E.) comprenden el derecho a efectuar manifestaciones, expresiones o campañas de carácter racista o xenófobo, puesto que, tal como dispone el art. 20.4, no existen derechos ilimitados y ello es contrario no sólo al derecho al honor de la persona o personas directamente afectadas, sino a otros bienes constitucionales como el de la dignidad humana (art. 10 C.E.), que han de respetar tanto los poderes públicos como los propios ciudadanos, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 9 y 10 de la Constitución.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (ONU 1948)

Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 30.

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

CONVENCION EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS (Roma 1950)

Artículo 10 Libertad de expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Artículo 17 Prohibición del abuso de derecho.

Ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo.

CONSTITUCION ESPAÑOLA (1978

Artículo 10

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Artículo 20

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. SOBRE LA JURISPRUDENCIA DEL "DISCURSO DE ODIO" (HATE SPEECH).

El máximo órgano garante del respeto a los derechos humanos en la comunidad europea es el primero que integra en sus sentencias el término y en la importante **Sentencia del caso Féret contra Bélgica de 16 de julio de 2009** se reproduce la definición que ofrece la Recomendación núm. R (97) 20 aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa: que expresa que *"el término `discurso de odio´ abarca cualquier forma de expresión que propague, incite, promueva o justifique el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia que se manifiestan*

*a través del nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías y los inmigrantes o personas de origen inmigrante". D*eclara en esta Sentencia que la condena por incitación al odio y a la discriminación del Presidente del Partido de extrema derecha Frente Nacional de Bélgica que había editado y repartido diversos folletos en los que se propugnaba la expulsión de Bélgica de los inmigrantes irregulares, no es contraria al derecho a la libertad de expresión y por tanto al artículo 10.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y señala que *"….sabiendo que estos discursos (en realidad eslóganes) avivan la intolerancia y tienden a imponerse sobre los argumentos racionales, como desgraciadamente la historia nos confirma y, precisamente por ello, ni la libertad de expresión ni el ejercicio legítimo de participar en la política activa pueden darles cobijo".*

Con anterioridad el **discurso de intolerancia hacia determinados colectivos**, había sido analizado por el TEDH en la **Sentencia Erdogdu e Ince contra Turquía, nº 25067/94 y 25068/94, de 8 de julio de 1999,** *"… que la libertad de expresión no puede ofrecer cobertura al llamado "discurso de odio", esto es, a aquél desarrollado en términos que supongan una incitación directa a la violencia contra los ciudadanos en general o contra determinadas razas o creencias en particular".* También, en cuanto a la **actividad de los políticos** es de destacar la **Sentencia Erbakan contra Turquía núm. 59405/2000, de 6 de julio de 2006** *"... que es de crucial importancia que los políticos, en sus discursos públicos, eviten difundir palabras susceptibles de fomentar la intolerancia". "...El Tribunal no niega que los partidos políticos tienen derecho a defender públicamente sus opiniones, incluso si algunas de ellas ofenden, chocan o inquietan a una parte de la población. Pueden pues recomendar soluciones para los problemas relativos a la inmigración. Sin embargo, deben evitar hacerlo promoviendo la discriminación racial y recurriendo a expresiones o actitudes vejatorias o humillantes, ya que tal comportamiento puede suscitar en el público reacciones incompatibles con un clima social sereno y podría minar la confianza en las instituciones democráticas". "……la libertad de discusión política no reviste, desde luego, un carácter absoluto y que un Estado contratante puede someterla a determinadas «restricciones» o «sanciones»... La tolerancia y el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática y pluralista. De ello resulta que, en principio, se puede considerar necesario, en las sociedades democráticas, sancionar e incluso prevenir todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio basado en la intolerancia (incluida la intolerancia religiosa)..."*

La reciente Sentencia Balázs contra Hungría núm. 15529/12, de 20 de Octubre de 2015 es la más importante dictada en "delitos de odio", al establecer los indicadores que deben seguirse como "prueba indiciaria" de que unos hechos significan un crimen de odio, de forma que si tales indicadores existen, la denuncia debe ser registrada como un posible delito de odio y debe desencadenar investigaciones adicionales acerca del motivo del delito. El TEDH entiende que las Autoridades húngaras no cumplieron con sus obligaciones de conducir una investigación efectiva del ataque racista que había sufrido el solicitante por parte de cuatro personas, y en particular que no se investigó el posible motivo racista del ataque, tras haber denunciado a haber sufrido una agresión e insultos por odio racial por ser gitano, el día 21 de enero de 2011 a las 4 de la madrugada a la salida de un bar en la ciudad de Zzeged, resultando lesionado y vejado tanto él como su novia que le acompañaba.

El TEDH considera que ha habido violación del Artículo 3 del Convenio de Derechos Humanos *"Nadie será objeto de tortura o tratamiento inhumano o degradante o castigo"* conjuntamente con el art. 14 *"El disfrute de los derechos y libertades establecidos en el Convenio serán garantizados sin discriminación o motivos tales como el sexo, raza, color, idioma, religión, política y otras opiniones, origen nacional o social, asociación con minorías nacionales, propiedad, nacimiento u otro status."*. El Tribunal reitera que para caer dentro del alcance del Artículo 3, el maltrato debe alcanzar un nivel mínimo de severidad. *"….La evaluación de este mínimo es relativa por definición, y depende de todas las circunstancias del caso, incluyendo la duración del maltrato, sus efectos físicos y mentales y, en algunos casos, el sexo de la víctima, edad y estado de salud. Factores adicionales a ser tenidos en cuenta incluyen el propósito del maltrato y la motivación o intención subyacente (ver, por ejemplo, El Masri v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia" [GC]",*

El TEDH establece una conclusión muy importante para todos los Estados en las investigaciones policiales y judiciales: *"Cuando se investigan incidentes violentos, las autoridades del Estado tienen el deber adicional de dar todos los pasos razonables para desenmascarar cualquier motivo racista y determinar si odio étnico o discriminación pueden haber jugado un papel en los eventos. Ciertamente, probar una motivación racial será a menudo extremadamente difícil en la práctica. La obligación del Estado demandado en investigar posibles alusiones racistas a un acto violento es la obligación de hacer todos los esfuerzos. Las autoridades deben hacer lo que es razonable in las circunstancias para recoger y asegurar las evidencias, explorar todos los medios prácticos para descubrir la verdad y entregar decisiones completamente razonadas, imparciales y objetivas, sin omitir hechos sospechosos que puedan ser indicativos de una violencia racial inducida (ver, Bekos and Koutropoulos v. Greece, no. 15250/02, § 69, ECHR 2005-XIII (resúmenes)). Tratando con violencia racialmente inducida y brutalidad en iguales términos que con casos que no tienen matices racistas sería cerrar un ojo a la naturaleza específica de los actos que son particularmente destructivos de los derechos fundamentales. Un error en hacer una distinción en la forma que situaciones esencialmente diferentes son manejadas puede constituir tratamiento injustificado e irreconciliable con el Artículo 14 del Convenio (ver Nachova and Others v. Bulgaria [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, § 160, ECHR 2005-VII). El 12/35 Tribunal también reitera el requerimiento particular para que una investigación por un ataque con matices raciales sea realizada con vigor e imparcialidad, teniendo en cuenta la necesidad de reafirmar continuamente la condena del racismo por parte de la sociedad para mantener la confianza de las minorías en la habilidad de las autoridades para protegerles de la amenaza de violencia racista".*

La Sentencia del TEDH de 20 de octubre de 2015 en el caso Dieudonné M'BALA M'BALA c. Francia (Demanda nº 25239/13) refiere a un demandante que es humorista y ejerce su profesión bajo el nombre artístico de "**Dieudonné",** el cual se dedica también a la política al haber sido candidato en las elecciones europeas de 2004 ("lista Euro-Palestina") y de 2009 ("lista Anti sionista"). El día 26 de diciembre de 2008, representó en la sala "Zénith" de Paris un espectáculo llamado "**He hecho el gilipollas".** Al finalizar el espectáculo, invitó a **Robert Faurisson** a que le acompañara en el escenario para recibir los aplausos del público. Robert Faurisson ha sido condenado en Francia, en varias ocasiones, principalmente por sus **tesis negacionistas o revisionistas** consistentes en negar la existencia del Holocausto y las cámaras de gas en los campos de exterminio nazis, en particular el día 4 de julio de 2007 por la Cour d'Appe (tribunal de apelación) de Paris por negación de crimen contra la humanidad. El demandante le hizo entrega, a través de un actor vestido con un pijama a cuadros (disfrazado de deportado judío en los campos de concentración) sobre el que estaba cosida una estrella de David (estrella amarilla con la mención de judío), el **"premio de la intratabilidad y de la insolencia"** representado por un candelabro de tres brazos sosteniendo tres manzanas. Los investigadores a instancias de la Fiscalía encontraron unas imágenes de la secuencia litigiosa del espectáculo en un sitio web de intercambio en línea de videos, difundiéndose a través de ella no solo el acto sino una conversación entre el demandante y el premiado en la que el demandante definía el espectáculo como *"el mayor mitin antisemita desde la última fuera mundial"*, superando el contenido de su espectáculo anterior usando la expresión "glissage de quenelle" refririéndose a los registros de la escatología y de la sodomización.

Mediante Sentencia de 27 de Octubre de 2009 el Tribunal correctionnel de Paris (Sala 17) le declaró culpable del delito de injurias contra una persona o grupo de personas en base a su pertenencia a la colectividad judía a una pena de multa y a indemnizar con 1 euros a las Asociaciones que se constituyeron como partes civiles. En una de sus consideraciones el Tribunal razona *"Profesional del espectáculo, (...), el acusado no puede, en cualquier caso, sostener de manera útil que esas circunstancias habrían sido dejadas al azar y determinadas por contingencias puramente materiales. La doble elección de un candelabro por una parte, objeto que, cuando tiene siete brazos constituye un símbolo de la religión judía al que se bastardea al reducirlo a tres brazos y la sustitución de las velas por manzanas, y de un atuendo que recuerda al que se imponía a los deportados judíos en los campos de concentración nazis, traje 13/35 encima por otra parte calificado de "traje de luces", da todo el sentido, para los espectadores presentes en esta reunión*

pública, a la pretensión de la que alardea expresamente en las palabras denunciadas, tal como acaban de ser dichas, de llegar el colmo del antisemitismo".

En lo que respecta a la **libertad de expresión,** el TEDH recuerda que su jurisprudencia ha consagrado el carácter eminente y esencial de la misma en una sociedad democrática (ver**) Handyside c. Reino Unido,** 7 de diciembre de 1976, § 49, serie A no 24, y Lingens c. Austria, 8 de julio de 1986, § 41, serie A no 103). La protección otorgada por el artículo 10 se aplica igualmente a la sátira, la cual es una forma de expresión artística y de comentario social que, debido a su exageración y deformación de la realidad que la caracterizan, aspira, claro está, a provocar y agitar. Sin embargo, la jurisprudencia del TEDH ha definido igualmente **los límites de la libertad de expresión**. En particular, el TEDH ha considerado que *"el artículo 17, por cuanto se refiere a grupos o individuos, tiene como finalidad imposibilitar que se extraiga del Convenio un derecho que les permita dedicarse a una actividad o realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos y libertados reconocidos en el Convenio; que de esta manera nadie pueda alegar las disposiciones del Convenio para dedicarse a actos tendentes a la destrucción de los derechos y libertades referidos (…)"* (Lawlessc.Irlada, 1 de julio de 1961 § 7, serie A nº 3.

De esta manera, el TEDH ha juzgado en determinados casos que "unas palabras dirigidas contra los valores que sustentan el Convenio" se excluyen, por efecto del artículo 17, de la protección del artículo 10 (ver Lehideux e Isorni anteriormente citada, §§ 47 y 53). En el asunto Garaudy, relativo particularmente a la condena por cuestionamiento de crímenes contra la humanidad por el autor de una obra que pone en entredicho de manera sistemática, crímenes contra la humanidad cometidos por los nazis contra la comunidad judía, el TEDH concluyó que había incompatibilidad rationae materiae con las disposiciones del Convenio, de la queja que al amparo del artículo 10 del mismo, formulaba el interesado. Basaba esta conclusión en la constatación que la mayor parte del contenido y el tono general de la obra del demandante, y por tanto su "objetivo" tenían un marcado carácter negacionista y por tanto iban en contra de los valores fundamentales del Convenio que son la justicia y la paz; seguidamente dedujo de esta constatación que el demandante intentaba desviar el artículo 10 de su cometido al utilizar su derecho a la libertad de expresión a fines contrarios a la letra y al espíritu del Convenio.

En el caso concreto el Tribunal considera que en el caso concreto el Tribunal de París ha constatado que el había honrado públicamente a una persona conocida por sus tesis negacionistas y había hecho que le entregaran, por un cómico caricaturizando a un deportado judío, un objeto que ridiculizaba un símbolo de la religión judía, tras un preámbulo anunciando su deseo de "superarse" con respecto a un espectáculo anterior, al que se habría calificado como el "mayor mitin antisemita desde la última guerra mundial". Los Jueces consideran que esta escena, presentada por el 14/35 demandante como una "quenelle", expresión que alude, según la Cour d'appel a la sodomía, está dirigida a las personas de origen o confesión judía, en su conjunto.

En consecuencia, toda vez que los hechos litigiosos, tanto en su contenido como en su tono general, y por tanto en su objetivo, tienen un marcado carácter negacionista y antisemita, el TEDH considera que el demandante trata de desviar el artículo 10 de su cometido al utilizar su derecho a la libertad de expresión a fines contrarios al texto y al espíritu del Convenio y que, si se admitieran, contribuirían a la destrucción de los derechos y libertades garantizados por el Convenio (ver especialmente, mutatis mutandis, las decisiones Marais, Garaudy, y Witzsch anteriormente citadas) y estima que en virtud del artículo 17 del Convenio, el demandante no puede gozar de la protección del artículo 10. De lo anterior se deduce que la demanda debe ser rechazada por ser incompatible ratione materiae con las disposiciones del Convenio, de conformidad con el artículo 35 §§ 3 a) y 4.

Extractos de la Ponencia de D.ª Montserrat COMAS DE ARGEMIR CENDRA, Presidenta de la Sección nº 10 de la Audiencia Provincial de Barcelona, Evolución jurisprudencial en los delitos relacionados con el discurso de odio punible: los límites de la libertad de expresión.

Protocolo adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos

Estrasburgo, 30.I.2003

Los Estados miembros del Consejo de Europa y los demás Estados Partes en el Convenio sobre la Ciberdelincuencia, abierto a la firma en Budapest el 23 de noviembre de 2001, signatarios del presente Protocolo;

Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros;

Recordando que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos;

Haciendo hincapié en la necesidad de garantizar una aplicación plena y efectiva de todos los derechos humanos sin ninguna discriminación ni distinción, tal como se encuentran consagrados en los instrumentos europeos y otros instrumentos internacionales;

Convencidos de que los actos de índole racista y xenófoba constituyen una violación de los derechos humanos y una amenaza contra el Estado de derecho y la estabilidad democrática;

Considerando que el derecho tanto nacional como internacional necesitan dar una respuesta jurídica adecuada a la propaganda de índole racista y xenófoba difundida por medio de los sistemas informáticos;

Conscientes de que la propaganda de esos actos a menudo está penalmente tipificada en las legislaciones nacionales;

Teniendo en cuenta el Convenio sobre la Ciberdelincuencia, que establece medios flexibles y modernos de cooperación internacional, y convencidos de la necesidad de armonizar las disposiciones legales sustantivas relativas a la lucha contra la propaganda racista y xenófoba;

Conscientes de que los sistemas informáticos ofrecen un medio sin precedentes para facilitar la libertad de expresión y de comunicación en todo el mundo;

Reconociendo que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y que es una de las condiciones básicas para su progreso y para el desarrollo de todo ser humano;

Preocupados, sin embargo, por el riesgo de la mala utilización o de la utilización abusiva de esos sistemas informáticos para difundir propaganda racista y xenófoba;

Conscientes de la necesidad de garantizar un equilibrio idóneo entre la libertad de expresión y una lucha eficaz contra los actos de índole racista y xenófoba;

Reconociendo que el presente Protocolo no pretende menoscabar los principios establecidos en los ordenamientos jurídicos internos acerca de la libertad de expresión;

Teniendo en cuenta los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes en este ámbito, y en particular el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y su Protocolo nº 12 relativo a la prohibición general de la discriminación, los convenios existentes del Consejo de Europa sobre cooperación en materia penal, en particular el Convenio sobre la ciberdelincuencia, el Convenio internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 21 de diciembre de 1965, la Acción común de la Unión Europea de 15 de julio de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del Artículo K.3. del Tratado de la Unión Europea, relativa a la acción para luchar contra el racismo y la xenofobia;

Felicitándose de las recientes iniciativas destinadas a promover aún más el entendimiento y la cooperación internacionales en la lucha contra la ciberdelincuencia, el racismo y la xenofobia;

Teniendo en cuenta el Plan de Acción adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa con motivo de su II Cumbre (Estrasburgo, 10-11 de octubre de 1997) con el fin de buscar respuestas comunes al desarrollo de las nuevas tecnologías, basadas en las normas y valores del Consejo de Europa;

Han convenido en lo siguiente:

Capítulo I – Disposiciones comunes

Artículo 1 – Finalidad

La finalidad del presente Protocolo es completar, entre las Partes en el Protocolo, las disposiciones del Convenio sobre la Ciberdelincuencia, abierto a la firma en Budapest el 23 de noviembre de 2001 (en lo sucesivo denominado "el Convenio"), por lo que respecta a la tipificación penal de los actos de índole racista y xenófoba cometidos mediante sistemas informáticos.

Artículo 2 – Definición

1. A efectos del presente Protocolo:

   por "material racista y xenófobo" se entenderá todo material escrito, toda imagen o cualquier otra representación de ideas o teorías, que propugne, promueva o incite al odio, la discriminación o la violencia, contra cualquier persona o grupo de personas, por razón de la raza, el calor, la ascendencia o el origen nacional o étnico, así como de la religión en la medida en que ésta se utilice como pretexto para cualquiera de esos factores.

2. Las expresiones y términos empleados en el presente Protocolo se interpretarán de la misma manera que en el Convenio.

Capítulo II – Medidas que deben tomarse a nivel nacional

Artículo 3 – Difusión de material racista y xenófobo mediante sistemas informáticos

1. Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro orden que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno, cuando se cometa intencionadamente y sin derecho, la siguiente conducta:

   difundir o poner a disposición del público de otro modo material racista y xenófobo por medio de un sistema informático

2. Cualquiera de las Partes podrá reservarse el derecho de no imponer responsabilidad penal a la conducta prevista en el apartado 1 del presente artículo cuando el material definido en

el apartado 1 del artículo 2 propugne, promueva o incite a una discriminación que no esté asociada con el odio o la violencia, siempre que se disponga de otros recursos eficaces.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo, cualquier Parte podrá reservarse el derecho de no aplicar el apartado 1 a aquellos casos de discriminación respecto de los cuales, a la luz de los principios establecidos en su ordenamiento jurídico interno en materia de libertad de expresión, no pueda prever los recursos eficaces a que se refiere en dicho apartado 2.

Artículo 4 – Amenazas con motivación racista y xenófoba

Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro orden que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno, cuando se cometa intencionadamente y sin derecho, la siguiente conducta:

amenazar, por medio de un sistema informático, con la comisión de un delito grave, tal como se define en su derecho interno, i) a personas por razón de su pertenencia a un grupo caracterizado por la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, así como la religión en la medida en que ésta se utilice como pretexto para cualquiera de esos factores; o ii) a un grupo de personas que se distinga por alguna de esas características

Artículo 5 – Insultos con motivación racista y xenófoba

1 Cada parte adoptará las medidas legislativas y de otro orden que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno, cuando se cometa intencionadamente y sin derecho, la siguiente conducta

insultar en público, por medio de un sistema informático, i) a personas por razón de su pertenencia a un grupo que se caracterice por la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, así como la religión en la medida en que ésta se utilice como pretexto para cualquiera de esos factores; o ii) a un grupo de personas que se distinga por alguna de esas características.

2 Cualquiera de las Partes podrá:

a exigir que el delito a que se refiere el apartado 1 del presente artículo tenga como efecto exponer a la persona o grupo de personas previstas en el apartado 1 al odio, al desprecio o al ridículo; o

b reservarse el derecho de no aplicar, en todo o en parte, el apartado 1 del presente artículo.

Artículo 6 – Negación, minimización burda, aprobación o justificación del genocidio o de crímenes contra la humanidad

1. Cada Parte adoptará las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar la siguiente conducta como delito en su derecho interno, cuando se cometa intencionadamente y sin derecho:

   difundir o poner a disposición del público de otro modo, por medio de un sistema informático, material que niegue, minimice burdamente, apruebe o justifique actos constitutivos de genocidio o crímenes contra la humanidad, tal como se definen en el derecho internacional y reconocidas como tales por una decisión definitiva y vinculante del Tribunal Militar Internacional, constituido en virtud del Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945, o de cualquier otro tribunal internacional establecido por los instrumentos internacionales pertinentes y cuya jurisdicción haya sido reconocida por esa Parte.

2. Cualquier de las Partes podrá:

a. exigir que la negación o la minimización burda a que se refiere el apartado 1 del presente artículo se cometa con la intención de incitar al odio, la discriminación o la violencia contra cualquier persona o grupo de personas, por razón de la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, así como de la religión en la medida en que ésta se utilice como pretexto para cualquiera de esos factores, o bien

b. reservarse el derecho de no aplicar, en todo o en parte, el apartado 1 del presente artículo.

Artículo 7 – Cooperación y complicidad

Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro orden que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno, cuando se cometan intencionadamente y sin derecho, la cooperación y la complicidad en la comisión de cualquiera de los delitos tipificados de conformidad con el presente Protocolo, con intención de que se cometa ese delito.

Capítulo III – Relaciones entre el Convenio y el presente Protocolo

Artículo 8 – Relaciones entre el Convenio y el presente Protocolo

1. Los artículos 1, 12, 13, 22, 41, 44, 45 y 46 del Convenio se aplicarán, mutatis mutandis, al presente Protocolo.
2. Las Partes harán extensivo el ámbito de aplicación de las medidas definidas en los artículos 14 a 21 y en los artículos 23 a 35 del Convenio a los artículos 2 a 7 del presente Protocolo.

Capítulo IV – Disposiciones finales

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de los Estados signatarios del Convenio, que podrán expresar su consentimiento en quedar vinculados mediante:

   a. la firma sin reserva de ratificación, aceptación o aprobación; o bien

   b. la firma sujeta a ratificación, aceptación o aprobación, seguida por la ratificación, aceptación o aprobación.

2. Ningún Estado podrá firmar el presente Protocolo sin reserva de ratificación, aceptación o aprobación, ni depositar un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, a menos que ya haya depositado o deposite simultáneamente un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación del Convenio.
3. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en poder del Secretario General de Consejo de Europa.

Artículo 10 – Entrada en vigor

1. El presente Protocolo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses después de la fecha en que cinco Estados hayan expresado su consentimiento en quedar obligados por el Protocolo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.
2. Respecto de cualquier Estado que exprese posteriormente su consentimiento en quedar vinculado por el Protocolo, éste entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses después de la fecha de su firma sin reserva de ratificación, aceptación o aprobación o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo 11 – Adhesión

1. Tras la entrada en vigor del presente Protocolo, todo Estado que se haya adherido al Convenio podrá adherirse también al Protocolo.

2. La adhesión se efectuará mediante el depósito en poder del Secretario General del Consejo de Europa de un instrumento de adhesión que surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses después de la fecha del depósito.

Artículo 12 – Reservas y declaraciones

1. Las reservas y declaraciones formuladas por una Parte a una disposición del Convenio serán aplicables igualmente al presente Protocolo, a menos que esa Parte declare lo contrario en el momento de la firma o del depósito del instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

2. Mediante notificación por escrito dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, cualquier Parte podrá declarar, en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, que se acoge a la reserva o reservas previstas en los artículos 3, 5 y 6 del presente Protocolo. En el mismo momento, cualquier Parte podrá acogerse, respecto de las disposiciones del presente Protocolo, a la reserva o reservas previstas en el apartado 2 del artículo 22 y en el apartado 1 del artículo 41 del Convenio, sin perjuicio de la aplicación hecha por esa Parte en virtud del Convenio. No podrá formularse ninguna otra reserva.

3. Mediante notificación por escrito dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, cualquier Estado podrá declarar, en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, que se acoge a la posibilidad de exigir elementos adicionales según lo previsto en el apartado 2.a del artículo 5 y en el apartado 2.a del artículo 6 del presente Protocolo.

Artículo 13 – Estatuto y retirada de las reservas

1. La Parte que haya formulado una reserva de conformidad con el anterior artículo 12 la retirará, en todo o en parte, tan pronto como las circunstancias lo permitan. Dicha retirada surtirá efecto en la fecha de recepción de una notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa. Si la notificación declara que la retirada de una reserva debe surtir efecto en la fecha expresada en ella, y dicha fecha es posterior a aquélla en que el Secretario General reciba la notificación, la retirada surtirá efecto en esa fecha posterior.

2. El Secretario General del Consejo de Europa podrá consultar periódicamente a las Partes que hayan formulado una o varias reservas de conformidad con el artículo 12 acerca de las perspectivas de la retirada de esa reserva o reservas.

Artículo 14 – Aplicación territorial

1. Toda Parte podrá designar, en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el territorio o territorios a que se aplicará el presente Protocolo.

2. En cualquier fecha posterior, toda Parte, mediante declaración dirigida al Secretario General de Consejo de Europa, podrá hacer extensiva la aplicación del presente Protocolo a cualquier otro territorio designado en la declaración. Respecto de dicho territorio, el Protocolo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses después de la fecha de recepción de la declaración por el Secretario General.

3. Toda declaración formulada al amparo de los dos apartados precedentes podrá ser retirada, respecto de cualquier territorio designado en esa declaración, mediante notificación dirigida

al Secretario General del Consejo de Europa. La retirada surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses después de la fecha de recepción de dicha notificación por el Secretario General.

Artículo 15 – Denuncia

1. Toda Parte podrá denunciar en cualquier momento el presente Protocolo mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa.
2. Dicha denuncia surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración del plazo de tres meses después de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General.

Artículo 16 – Notificación

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo de Europa, a los Estados no miembros que hayan participado en la elaboración del presente Protocolo así como a cualquier Estado que se haya adherido o haya sido invitado a adherirse al presente Protocolo:

a. toda firma;

b. el depósito de todo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión;

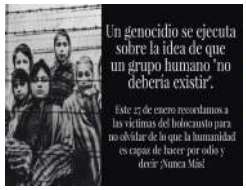
c. toda fecha de entrada en vigor del presente Protocolo de conformidad con los artículos 9, 10 y 11;

d. todo otro acto, notificación o comunicación que se refiera al presente Protocolo.

En fe de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados al efecto, firman el presente Protocolo.

Hecho en Estrasburgo, el 28 de enero de 2003, en francés e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en un ejemplar único que se depositará en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario General del Consejo de Europa transmitirá copias certificadas conformes a cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa, a los Estados no miembros que hayan participado en la elaboración del presente Protocolo y a todo Estado invitado a adherirse al mismo.

Cuadernos de Análisis N.º 72



Racismo-Xenofobia-Antisemitismo-Islamofobia-Antigitanismo
Homofobia-Misoginia y otras formas de Intolerancia

- **Crímenes de odio ideológico, terrorismo y lesa humanidad**
- **La discriminación afectante a la ideología en la interpretación del art. 22.4 cp**
- **Los delitos de odio y discriminación en el Código Penal español**

Movimiento contra la Intolerancia

Cuadernos de Análisis N.º 73

Racismo-Xenofobia-Antisemitismo-Islamofobia-Antigitanismo
Homofobia-Misoginia y otras formas de Intolerancia

- **La lucha contra el Antisemitismo y las instituciones en Europa**
  Declaraciones del Consejo y Parlamento de la Unión Europea. Definición de IHRA
- **Presencia Sefardi a través de la Cultura**
  Juderías. Poesía y literatura. Autores Nobel y Música. Entidades

Movimiento contra la Intolerancia

Cuadernos de Análisis N.º 74

Racismo-Xenofobia-Antisemitismo-Islamofobia-Antigitanismo
Homofobia-Misoginia y otras formas de Intolerancia

- **Intolerancia, discriminación, discurso y delito de odio**
  Por la protección universal de la víctima.
- **Manual de legislación europea contra la discriminación (Extractos)**
  Contexto, evolución y principios básicos. Clases de discriminación.
  Ámbitos de protección. Motivos protegidos. Aspectos procesales.

Movimiento contra la Intolerancia

Cuadernos de Análisis N.º 75

Racismo-Xenofobia-Antisemitismo-Islamofobia-Antigitanismo
Homofobia-Misoginia y otras formas de Intolerancia

- **Hispanofobia: de la Intolerancia al Delito de Odio**
- **Coordinadora Iberoamericana contra el Racismo, antisemitismo e intolerancia**
- **El odio a España y a su historia en internet y en las encuetas a estudiante**
- **Germania. de la Europa diseñada por Hitler a la Hispanofobia global**

Movimiento contra la Intolerancia

Libertad de expresión versus incitación al odio: ACNUDH y el Plan de Acción de Rabat

"El Plan de Acción de Rabat, que considera la distinción entre la libertad de expresión y la incitación al odio, también contiene pruebas de umbral y recomendaciones, que son extremadamente relevantes para las redes sociales y muchos otros aspectos del universo digital. Creo que esta precisión, experiencia, alcance transnacional y sólida base legal son elementos clave con los que tendremos que contar a medida que nos adentremos más en el panorama digital". (Alta Comisionada Michelle Bachelet)

El Plan de Acción de Rabat

El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia reúne las conclusiones y recomendaciones de varios talleres de expertos del ACNUDH (celebrados en Ginebra, Viena, Nairobi, Bangkok y Santiago de Chile). Al basar el debate en el derecho internacional de los derechos humanos, el objetivo ha sido triple:

- Obtener una mejor comprensión de los patrones legislativos, las prácticas judiciales y las políticas relativas al concepto de incitación al odio nacional, racial o religioso, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de la libertad de expresión tal como se describe en los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Derechos Humanos (PIDCP);
- Llegar a una evaluación integral del estado de implementación de la prohibición de la incitación de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y;
- Identificar posibles acciones a todos los niveles.

El Plan de Acción de Rabat fue adoptado por expertos en la reunión de Rabat del 4 y 5 de octubre de 2012.

Un umbral alto para definir restricciones a la libertad de expresión

En todo el mundo hay dos extremos: por un lado, los casos de incitación 'reales' no se procesan, mientras que, por otro lado, los críticos pacíficos son perseguidos como 'predicadores del odio' (consulte la historia web relacionada de mayo de 2020). El Plan de Acción de Rabat sugiere un umbral elevado para definir las restricciones a la libertad de expresión, la incitación al odio y la aplicación del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Describe una prueba de umbral de seis partes que tiene en cuenta (1) el **contexto** social y político, (2) el estado del **orador**, (3) la **intención** de incitar a la audiencia contra un grupo objetivo, (4) el **contenido** y la forma del discurso, (5) **extensión**de su diseminación y (6) **probabilidad** de daño, incluida la inminencia.

Prueba de umbral de Rabat en acción

La prueba de umbral de Rabat está siendo utilizada por las autoridades nacionales para la comunicación audiovisual en Túnez, Côte d'Ivoire y Marruecos. Además, en su sentencia del 17 de

julio de 2018, **el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refirió al Plan de Acción de Rabat** en materiales internacionales relevantes, así como en sus resúmenes de presentaciones de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Article19. La operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Centroafricana está aplicando la prueba de Rabat en su vigilancia de la incitación a la violencia. La estrategia y plan de acción de la ONU sobre el discurso de odio, que se lanzó en junio de 2019, también se refiere al Plan de acción de Rabat.

En agosto de 2019, el Alto Comisionado se dirigió al Consejo de Seguridad en una reunión de fórmula Arria sobre la promoción de la seguridad de las personas pertenecientes a minorías religiosas en los conflictos armados. En este contexto, reiteró que el Plan de Acción de Rabat enfatiza el papel de los políticos y líderes religiosos en la prevención y denuncia de la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y los casos de discurso de odio. En octubre de 2021, Access Now enfatizó en otra reunión de la fórmula Arria que "cualquier restricción en las redes sociales debe reflejar la Estrategia y el Plan de Acción de la ONU sobre el Discurso de Odio y el excelente Plan de Acción de Rabat".

En septiembre de 2019, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE publicó su guía de política sobre "Libertad de religión o creencias y seguridad". La guía de políticas también alienta a los Estados a capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y al poder judicial para comprender y aplicar la prueba de seis partes establecida en el Plan de Acción de Rabat (contexto, orador, intención, contenido o forma, alcance del discurso y probabilidad de daño producido, incluida la inminencia), a fin de determinar si se alcanza o no el umbral de incitación al odio.

En su informe de 2019 a la Asamblea General, el Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión recomendó a las empresas que adopten políticas de contenido que vinculen sus reglas de incitación al odio directamente con el derecho internacional de los derechos humanos, indicando que las reglas se aplicarán de acuerdo con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, incluidos los tratados de la ONU pertinentes y las interpretaciones de los órganos de tratados y procedimientos especiales titulares de mandatos y otros expertos, incluido el Plan de Acción de Rabat. Si bien su prueba de seis partes es aplicable a la penalización de la incitación, el Relator Especial señaló que esos seis factores también deberían tener peso en el contexto de las acciones de las empresas contra el discurso, ya que los factores "ofrecen un marco valioso para examinar cuándo el contenido específicamente definido – las publicaciones o las palabras o imágenes que componen la publicación – merecen una restricción". En 2021, la Junta de Supervisión de Facebook se refirió en varios decisiones al Plan de Acción de Rabat, utilizando sus seis factores para evaluar la capacidad del discurso para crear un riesgo grave de incitar a la discriminación, la violencia u otras acciones ilegales.

Ficha sobre la "incitación al odio"

El artículo 20, párrafo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR por sus siglas en inglés) indica que "Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley."

Definiciones:

- Los términos 'odio' y 'hostilidad' se refieren a sentimientos intensos e irracionales de oprobio, enemistad y desprecio hacia el colectivo objetivo;
- El término 'apología' debe ser entendido como la necesidad de una intención para promover públicamente el odio hacia el colectivo objetivo;
- El término 'incitación' se refiere a declaraciones sobre colectivos nacionales, raciales o religiosos que generen un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia hacia personas que pertenezcan a esos colectivos.

Prueba de umbral:

El artículo 20 del ICCPR necesita un umbral alto debido a que la limitación a la libertad de expresión debe continuar siendo una excepción. El Plan de Acción de Rabat(A/HRC/22/17/Add.4, apéndice) sugiere que cada una de las seis partes de la siguiente prueba de umbral sean cumplidas para que una declaración sea considerada como delito:

(1) El contexto: El contexto es de gran importancia al valorar la probabilidad de que determinadas declaraciones inciten a la discriminación, hostilidad o violencia contra el colectivo objetivo, y podría tener una relación directa con la intención y/o la causalidad. El análisis del contexto debería ubicar al discurso dentro del contexto social y político predominante en el momento en el que éste fue hecho y difundido;

(2) El/la oradora: La posición o estatus social de la o el orador debería ser tomada en cuenta, especialmente la reputación del individuo u organización en el contexto de la audiencia a la que se dirige el discurso;

(3) La intención: El artículo 20 del ICCPR prevé la intención. La negligencia y la imprudencia no son suficientes para que un acto constituya delito según el artículo 20 del ICCPR, ya que éste incluye disposiciones sobre la "apología" e "incitación" en lugar de la sola distribución o circulación de material. En este aspecto, requiere de la activación de una relación triangular entre el objeto del discurso, el sujeto del discurso y la audiencia;

(4) El contenido y la forma: El contenido del discurso constituye uno de los enfoques principales en las decisiones del tribunal y es un elemento esencial de la incitación. El análisis del contenido puede incluir el grado en el cual el discurso fue provocador y directo, así como la forma, estilo y naturaleza de los argumentos empleados en el discurso o el equilibrio entre los argumentos empleados;

(5) La extensión del discurso: La extensión incluye elementos tales como el alcance del discurso, su naturaleza pública, su magnitud y el tamaño de su audiencia. Otros elementos a considerar incluyen si el discurso es público, los medios de difusión empleados, por ejemplo, por un único folleto o transmisión en los medios convencionales o a través de Internet, la frecuencia, la cantidad y la extensión de las comunicaciones, si los destinatarios tenían los medios para responder a la incitación, si la declaración (u obra) es distribuida en un entorno restringido o es fácilmente accesible al público en general; y

(6) La probabilidad, incluyendo la inminencia: La incitación, por definición, es un delito incipiente. La acción promovida a través de discursos de incitación no tiene que ser llevada a cabo para que dicho discurso sea un delito. Sin embargo, algún grado de riesgo de daños debe ser identificado. Esto quiere decir que los tribunales tendrán que determinar si existía una probabilidad razonable de que el discurso lograra incitar una acción real contra el colectivo objetivo, reconociendo que dicha causación debe ser bastante directa.

El Plan de Acción de Rabat constata con preocupación que las y los perpetradores de incidentes que en efecto alcanzan el umbral del artículo 20 del ICCPR, no son enjuiciados y castigados. Asimismo, integrantes de minorías son perseguidos de hecho, con un escalofriante efecto sobre los demás, mediante el abuso de leyes, jurisprudencia y políticas poco claras. Las y los líderes políticos y religiosos deben abstenerse de usar la incitación al odio, pero tienen igualmente un papel crucial en denunciar con firmeza y rapidez las expresiones de odio y deben dejar claro que la violencia nunca será tolerada como respuesta a la incitación al odio (ver también los 18 compromisos sobre la "Fe por los Derechos").

ACNUDH y el marco "Fe por los derechos"

"Esperamos que el marco 'Fe por los derechos' también inspire la investigación interdisciplinaria sobre cuestiones relacionadas con la fe y los derechos. Una exploración más profunda de los fundamentos éticos y espirituales proporcionados por las religiones y las creencias puede ayudar a desacreditar el mito de que los derechos humanos son únicamente valores occidentales. Por el contrario: la agenda de derechos humanos está arraigada en culturas de todo el mundo. El respeto por la vida humana, la dignidad humana, el bienestar y la justicia son comunes a todos nosotros. La 'fe' puede defender los 'derechos' para que ambos mejoren El uno al otro."

(*Alta Comisionada Michelle Bachelet)*

El marco " Fe por los derechos " (PDF) brinda espacio para una reflexión y acción interdisciplinaria sobre las conexiones profundas y mutuamente enriquecedoras entre las religiones y los derechos humanos. El objetivo es fomentar el desarrollo de sociedades pacíficas, que defiendan la dignidad humana y la igualdad para todos y donde la diversidad no solo se tolere, sino que se respete y celebre plenamente.

En su mensaje de video, el ex Alto Comisionado Zeid Ra'ad Al Hussein enfatizó que los líderes religiosos son actores de derechos humanos potencialmente muy importantes en vista de su considerable influencia en los corazones y las mentes de millones de personas. El Plan de Acción de Rabat de 2012 sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, ya estableció algunas de las responsabilidades fundamentales de los líderes religiosos contra la incitación al odio. Ampliando esas responsabilidades al espectro completo de los derechos humanos, los actores religiosos y de la sociedad civil que participaron en el taller del ACNUDH del 28 al 29 de marzo de 2017 adoptaron la Declaración de Beirut y sus 18 compromisos sobre "Fe por los derechos".

La Declaración de Beirut considera que todos los creyentes, ya sean teístas, no teístas, ateos u otros, deben unir sus manos y corazones para articular formas en las que la "fe" pueda defender los "derechos" de manera más efectiva para que ambos se mejoren mutuamente. La expresión individual y comunitaria de religiones o creencias prospera y florece en entornos donde se protegen los derechos humanos. De manera similar, los derechos humanos pueden beneficiarse de fundamentos éticos y espirituales profundamente arraigados proporcionados por religiones o creencias.

En lugar de centrarse en las divisiones teológicas y doctrinales, la Declaración de Beirut favorece la identificación de un terreno común entre todas las religiones y creencias para defender la dignidad y el valor igualitario de todos los seres humanos. Llega a personas de todas las regiones del mundo, con miras a promover sociedades cohesionadas, pacíficas y respetuosas sobre la base de una plataforma común orientada a la acción que está abierta a todos.

Vinculados a la Declaración de Beirut hay 18 compromisos sobre "Fe por los derechos", con las correspondientes acciones de seguimiento. Estos incluyen los compromisos:

- impedir el uso de la noción de "religión del Estado" para discriminar a cualquier individuo o grupo;
- revisar las interpretaciones religiosas que parecen perpetuar la desigualdad de género y los estereotipos nocivos o incluso tolerar la violencia de género;
- defender los derechos de todas las personas pertenecientes a minorías;
- denunciar públicamente todos los casos de apología del odio que inciten a la violencia, la discriminación o la hostilidad;
- para monitorear interpretaciones, determinaciones u otros puntos de vista religiosos que estén manifiestamente en conflicto con las normas y estándares universales de derechos humanos;
- abstenerse de oprimir las voces críticas e instar a los Estados a derogar cualquier ley existente contra la blasfemia o la apostasía;
- perfeccionar los currículos, materiales didácticos y libros de texto; y
- comprometerse con niños y jóvenes que son víctimas o vulnerables a la incitación a la violencia en nombre de la religión.

El marco “Fe por los derechos” en acción. Muchos organismos de la ONU, actores religiosos y organizaciones de la sociedad civil se han referido y utilizado la Declaración de Beirut y sus 18 compromisos sobre "Fe por los derechos".

NACIONES UNIDAS

La estrategia y plan de acción de la ONU para la lucha contra el Discurso de Odio

Prefacio

En todo el mundo, estamos presenciando una inquietante oleada de xenofobia, racismo e intolerancia, con un aumento del antisemitismo, el odio contra los musulmanes y la persecución de los cristianos. Se están explotando los medios sociales y otras formas de comunicación como plataformas para promover la intolerancia. Los movimientos neonazis y a favor de la supremacía blanca están avanzando, y el discurso público se está convirtiendo en un arma para cosechar ganancias políticas con una retórica incendiaria que estigmatiza y deshumaniza a las minorías, los migrantes, los refugiados, las mujeres y todos aquellos etiquetados como "los otros".

Y no se trata de un fenómeno aislado, ni de las estridencias de cuatro individuos al margen de la sociedad. El odio se está generalizando, tanto en las democracias liberales como en los sistemas autoritarios y, con cada norma que se rompe, se debilitan los pilares de nuestra común humanidad.

El discurso de odio constituye una amenaza para los valores democráticos, la estabilidad social y la paz, y las Naciones Unidas deben hacerle frente en todo momento por una cuestión de principios. El silencio puede ser una señal de indiferencia al fanatismo y la intolerancia, incluso en los momentos en que la situación se agrava y las personas vulnerables se convierten en víctimas.

Poner coto al discurso de odio también resulta crucial para impulsar el progreso en toda la agenda de las Naciones Unidas, dado que contribuye a prevenir los conflictos armados, los crímenes atroces y el terrorismo, poner fin a la violencia contra la mujer y otras violaciones graves de los derechos humanos, y promover sociedades pacíficas, inclusivas y justas.

Hacer frente al discurso de odio no significa limitar la libertad de expresión ni prohibir su ejercicio, sino impedir que este tipo de discurso degenere en algo más peligroso, como la incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia, que están prohibidas por el derecho internacional.

Las Naciones Unidas tienen una larga historia de movilizar el mundo contra el odio en todas sus formas mediante medidas de amplio alcance en defensa de los derechos humanos y en pro del estado de derecho. De hecho, la propia identidad y la creación de la Organización tienen su arraigo en la pesadilla que sobreviene cuando no se planta cara al odio virulento durante demasiado tiempo.

Hoy, me temo que hemos llegado a otro momento decisivo en la lucha contra esta lacra, y por esta razón, he pedido a mis Asesores Superiores que estudien qué más podemos hacer. El resultado es esta Estrategia y Plan de Acción, donde se indican formas concretas en que las Naciones Unidas pueden desempeñar su cometido para hacer frente al discurso de odio en todo el mundo, defendiendo, al mismo tiempo, la libertad de opinión y de expresión, en colaboración con los Gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otros asociados. Fomentando la resiliencia mundial contra este pernicioso fenómeno podemos reforzar los lazos de la sociedad y construir un mundo mejor para todos.

Secretario General de las Naciones Unidas
António Guterres
Mayo 2019

¿Qué es el discurso de odio?

Si bien no existe una definición jurídica internacional del discurso de odio y la descripción de lo que constituye "odio" resulta polémica y controvertida, las Naciones Unidas consideran que discurso de odio es cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad. En muchos casos, el discurso de odio tiene raíces en la intolerancia y el odio, o los genera y, en ciertos contextos, puede ser degradante y divisivo.

En lugar de prohibir el discurso de odio como tal, el derecho internacional prohíbe la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (en adelante, la "incitación")1. **La incitación** es una forma de expresión muy peligrosa, ya que tiene por objeto explícito y deliberado dar lugar a discriminación, hostilidad y violencia, que también podrían provocar o incluir actos de terrorismo o crímenes atroces. El derecho internacional no exige que los Estados prohíban el discurso de odio que no alcanza el umbral de la incitación. Es importante subrayar que, incluso cuando no está prohibido, el discurso de odio puede ser perjudicial.

Las repercusiones del discurso de odio afectan a numerosas esferas de actuación de las Naciones Unidas, entre las que cabe mencionar las siguientes: la protección de los derechos humanos; la prevención de los crímenes atroces, la prevención del terrorismo y de la propagación subyacente del extremismo y el antiterrorismo violentos y la lucha contra ellos; la prevención de la violencia de género y la lucha contra ella; el incremento de la protección de los civiles y refugiados; la lucha contra todas las formas de racismo y discriminación; la protección de las minorías; el sostenimiento de la paz; y la participación de las mujeres, los niños y los jóvenes. Hacer frente al discurso de odio, por lo tanto, requiere una respuesta coordinada que trate las causas profundas y los factores del discurso de odio, así como sus efectos sobre las víctimas y las sociedades en general.

1 Véanse Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 20; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, art. 3.

Visión estratégica

La Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre el Discurso de Odio tiene por objeto proporcionar a las Naciones Unidas el espacio y los recursos necesarios para hacer frente a los discursos de odio, que suponen una amenaza para los principios, los valores y los programas de las Naciones Unidas. Las medidas adoptadas estarán en consonancia con las normas y principios internacionales de derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

La Estrategia tiene dos objetivos:

Ú Mejorar las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a afrontar las causas profundas y los factores del discurso de odio

Ú Hacer posible que las Naciones Unidas respondan de manera eficaz a los efectos del discurso de odio en las sociedades A fin de hacer frente al discurso de odio, las Naciones Unidas pondrán en práctica medidas en el plano mundial y nacional y mejorarán la cooperación interna entre los organismos pertinentes de las Naciones Unidas.

La Estrategia se guiará por los siguientes principios:

1. La Estrategia y su aplicación estarán en consonancia con el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Las Naciones Unidas apoyan que haya más discurso, no menos, como la manera principal de hacer frente al discurso de odio;

2. La lucha contra el discurso de odio es responsabilidad de todos, gobiernos, sociedades y el sector privado, empezando por las mujeres y los hombres concretos. Todos somos responsables y todos debemos actuar;

3. En la era digital, las Naciones Unidas deben apoyar a una nueva generación de ciudadanos digitales, empoderados para reconocer y rechazar el discurso de odio y oponerse a él;

4. Necesitamos saber más para actuar eficazmente: esto exige coordinar la recopilación de datos y la investigación, en particular sobre las causas profundas, los factores y las condiciones que propician el discurso de odio.

COMPROMISOS FUNDAMENTALES

Vigilancia y análisis del discurso de odio

Las entidades pertinentes de las Naciones Unidas deben estar en condiciones de reconocer, vigilar y analizar las tendencias relativas al discurso de odio y recopilar datos sobre ellas.

Hacer frente a las causas profundas, los factores y los protagonistas del discurso de odio

El sistema de las Naciones Unidas debe adoptar un entendimiento común de las causas profundas y los factores del discurso de odio, a fin de tomar las medidas pertinentes para afrontarlo o mitigar sus efectos de

la manera más eficaz posible. Las entidades pertinentes de las Naciones Unidas también deben descubrir y apoyar a los agentes que combaten el discurso de odio.

Aliento y apoyo a las víctimas del discurso de odio.

Las entidades de las Naciones Unidas deben mostrar su solidaridad con las víctimas del discurso de odio y aplicar medidas centradas en los derechos humanos y destinadas a combatir el discurso de odio vengativo y la escalada de la violencia. También deben promover medidas para garantizar que se respeten los derechos de las víctimas y se atiendan sus necesidades, por ejemplo, mediante la promoción de las reparaciones, el acceso a la justicia y los servicios de orientación psicológica.

Reunión de los agentes pertinentes

Cuando sea pertinente para el contexto, las Naciones Unidas deben prestar apoyo para reunir a los principales agentes; redefinir los problemas de manera que resulte posible encontrar soluciones; acudir a mediadores y expertos independientes; y crear coaliciones.

Colaboración con medios de comunicación nuevos y tradicionales

El sistema de las Naciones Unidas debe establecer y fortalecer alianzas con medios de comunicación nuevos y tradicionales para hacer frente al discurso de odio y promover los valores de la tolerancia, la no discriminación, el pluralismo y la libertad de opinión y de expresión

Uso de la tecnología

Las entidades de las Naciones Unidas deben adaptarse a las innovaciones tecnológicas y alentar la realización de más investigaciones sobre la relación entre el uso indebido de Internet y las redes sociales para difundir el discurso de odio y sobre los factores que impulsan a las personas a cometer actos de violencia. Las entidades de las Naciones Unidas también deben colaborar con agentes del sector privado, incluidas las empresas de medios sociales, en relación con las medidas que puedan adoptar para apoyar los principios de las Naciones Unidas y para afrontar y contrarrestar el discurso de odio, fomentando las alianzas entre los gobiernos, la industria y la sociedad civil.

Uso de la educación como instrumento para afrontar y contrarrestar el discurso de odio

Las entidades de las Naciones Unidas deben tomar medidas en el ámbito de la educación formal e informal para implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, promover los valores y las competencias de la educación para la ciudadanía mundial y aumentar la alfabetización mediática e informacional.

Promoción de sociedades pacíficas, inclusivas y justas para hacer frente a las causas profundas y los factores del discurso de odio

El sistema de las Naciones Unidas debe concienciar sobre el respeto de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia y la comprensión de otras culturas y religiones, así como la igualdad de género, incluido el mundo digital. Debe promover la comprensión mutua y el diálogo intercultural, interreligioso e intrarreligioso.

Actividades de promoción

Las Naciones Unidas deben aprovechar la labor de promoción, tanto pública como privada, para poner de relieve las tendencias de discurso de odio que son motivo de preocupación, así como para expresar su solidaridad y apoyo a las personas o los grupos que sufren ese discurso.

Elaboración de orientaciones para la comunicación externa

Las comunicaciones deben utilizarse estratégicamente para encarar y combatir el discurso de odio, mitigar sus efectos y contrarrestar su influencia, sin restringir el derecho a la libertad de expresión.

Aprovechamiento de las alianzas

Las Naciones Unidas deben establecer o fortalecer las alianzas con las partes interesadas pertinentes, incluidas las que trabajan en el sector de la tecnología. La mayoría de las medidas significativas contra el discurso de odio no serán adoptadas por las Naciones Unidas, sino por los gobiernos, las organizaciones regionales y multilaterales, las empresas privadas, los medios de comunicación, los agentes religiosos y otros agentes de la sociedad civil.

Creación de capacidad del personal de las Naciones Unidas

La capacidad del personal de las Naciones Unidas, a nivel directivo y no directivo, para comprender y afrontar el discurso de odio debe incrementarse a través de las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante los programas existentes.

Apoyo a los Estados Miembros

Las Naciones Unidas deben prestar apoyo a los Estados Miembros que lo soliciten en el ámbito de la creación de capacidad y la elaboración de políticas para hacer frente al discurso de odio. En este contexto, las Naciones Unidas celebrarán una conferencia internacional sobre educación para la prevención, que se centrará en afrontar y contrarrestar el discurso de odio y en la que participarán Ministros de Educación.

Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación

COVIDOD

A comienzos de 2014 se constituía a nivel estatal la entidad con sede en Madrid, el **Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación** que en síntesis, tiene como fines:

- Trabajar en solidaridad con las víctimas de la discriminación, odio, hostilidad y violencia por motivo de intolerancia y promover su defensa social, jurídica, política e institucional. Trabajar para combatir el racismo, la xenofobia, antisemitismo, islamofobia, antigitanismo, homofobia, misoginia, disfobia, sexismo, aporofobia, totalitarismo, negrofobia, transfobia y toda manifestación de intolerancia, discriminación y delito de odio, incluidos el neofascismo y nacionalismo agresivo.
- Prevenir la aparición y combatir las diversas manifestaciones de intolerancia, discriminación y delitos de odio. Generar y fomentar valores democráticos en especial de Tolerancia, Solidaridad, Igualdad, Libertad y defensa de la Dignidad y los Derechos Humanos.
- Impulsar la sensibilización, participación y movilización ciudadana, la solidaridad y el apoyo mutuo entre colectivos vulnerables, personas y comunidades diversas frente a la discriminación, los delitos de odio y la intolerancia. Instar a las autoridades cumplir o hacer cumplir, mejorar o modificar la normativa que persigue el delito de odio y discriminación, así como su prevención y monitorización.

OFICINAS DE SOLIDARIDAD CON LA VÍCTIMA DE DELITOS DE ODIO

Teléfono de asistencia central: 901101375 ***covidod@gmail.com***

Madrid.	915285104	Zaragoza.	976319552
Valencia.	963735096	Valladolid.	983374507
Sevilla.	954543063	Málaga.	952608957

SÓLO UNA RAZA,
LA RAZA HUMANA

Movimiento contra la Intolerancia

somos DIFERENTES
somos IGUALES

ONE RACE HUMAN RACE

Movimiento contra la Intolerancia

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

SECRETARIA DE ESTADO DE MIGRACIONES

DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y ATENCIÓN HUMANITARIA

SECRETARÍA TÉCNICA
Apdo. de correos 7016 - 28080 MADRID
Tel.: 91 530 71 99 Fax: 91 530 62 29
www.movimientocontralaintolerancia.com
mci.intolerancia@gmail.com
Twitter: @mcintolerancia
Facebook: www.facebook.com/movimientocontralaintolerancia