



## Asamblea General

Distr. general  
7 de septiembre de 2012  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 70 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue, presentado de conformidad con la resolución 16/4 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/67/150.



## **Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión**

### *Resumen*

Este informe se centra en la expresión del odio y la incitación al odio, teniendo en cuenta que sigue siendo difícil determinar la forma de conciliar, por un lado la necesidad de proteger y promover el derecho a la libertad de opinión y de expresión y, por el otro, la lucha contra la discriminación y la incitación al odio. El Relator Especial presenta una visión general del fenómeno, las normas y principios internacionales pertinentes, incluidas las distinciones entre los tipos de expresión del odio y ejemplos de leyes nacionales que contravienen esas normas internacionales. El Relator Especial señala que es importante contar con leyes claras que se ajusten a las normas y principios internacionales para combatir la expresión del odio, pero también recalca la importancia de adoptar medidas distintas a las jurídicas para abordar las causas fundamentales del odio y la intolerancia. El informe concluye con una serie de recomendaciones para combatir la expresión del odio de forma eficaz sin restringir indebidamente el derecho a la libertad de opinión y de expresión. El Relator Especial también proporciona una breve relación de las actividades que ha llevado a cabo desde que presentara su último informe al Consejo de Derechos Humanos en su 20º período de sesiones (A/HRC/20/17).

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Actividades del Relator Especial.....	5
A. Participación en reuniones y seminarios.....	5
B. Comunicados de prensa emitidos.....	6
C. Visitas a países.....	7
III. Incitación al odio.....	8
A. Visión general.....	8
B. Normas y principios internacionales.....	10
C. Legislación nacional que contraviene las normas y principios internacionales.....	16
IV. Combatir la expresión del odio y la intolerancia con medidas distintas a las jurídicas.....	17
A. Educación y concienciación.....	18
B. Debate y diálogo social.....	19
C. Reunión de datos e investigación.....	20
D. Medios de comunicación y ética.....	21
V. Conclusiones y recomendaciones.....	23
A. Conclusiones.....	23
B. Recomendaciones.....	23

## I. Introducción

1. Este informe lo presenta a la Asamblea General el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con la resolución 16/4 del Consejo de Derechos Humanos.

2. En su informe anterior presentado a la Asamblea General (A/66/290), el Relator Especial destacó las diferencias entre los distintos tipos de expresión ilegal que los Estados estaban obligados a prohibir en virtud del derecho internacional, como la incitación directa y pública a cometer genocidio, y los que se consideraban perjudiciales, ofensivos, inaceptables o indeseables, pero que los Estados no estaban obligados a prohibir ni tipificar como delito. También puso de relieve la necesidad de distinguir entre tres tipos de expresión: la expresión que constituye un delito según el derecho internacional y puede dar lugar a enjuiciamiento penal; la expresión que no es punible como delito, pero puede justificar una restricción y una demanda civil; y la expresión que no da lugar a sanciones penales o civiles, pero aún así plantea problemas en términos de tolerancia, civismo y respeto por los demás. Subrayó además que esas categorías diferentes planteaban diversas cuestiones de principio y requerían distintas respuestas jurídicas y normativas. En ese contexto, examinó brevemente la cuestión de la expresión del odio y la apología del odio nacional, racial o religioso que constituía incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

3. En el presente informe, el Relator Especial se propone ampliar la reflexión sobre la expresión del odio, teniendo en cuenta que sigue siendo difícil determinar la forma de conciliar, por un lado la necesidad de proteger y promover el derecho a la libertad de opinión y de expresión y, por el otro, la lucha contra la discriminación y la incitación al odio. De hecho, los debates celebrados en los cuatro talleres de expertos regionales sobre la prohibición de la incitación al odio, organizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), revelaron las importantes diferencias que se daban en los modelos legislativos, las prácticas judiciales y las políticas sobre la incitación al odio y su apología, tanto entre las diferentes regiones como dentro de una misma región<sup>1</sup>. Tal diversidad de respuestas al fenómeno de la expresión del odio es sintomática de la falta de un entorno normativo claro relativo a esta cuestión. Por consiguiente, el Relator Especial espera avanzar en las discusiones y para ello destacar los principios básicos de la normativa internacional de derechos humanos, establecer qué elementos deben emplearse para determinar los tipos de expresión que podrían constituir “apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia” y recuerda a la comunidad internacional que el derecho a la libertad de opinión y de expresión y la prohibición de la incitación al odio no solo son compatibles sino que, de hecho, se refuerzan mutuamente, ya que el debate de ideas público y abierto, junto con el diálogo entre religiones y culturas, puede funcionar como el mejor antídoto contra el odio y la intolerancia.

---

<sup>1</sup> Los informes de los cuatro talleres regionales se pueden consultar en [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx).

## II. Actividades del Relator Especial

### A. Participación en reuniones y seminarios<sup>2</sup>

4. El Relator Especial, con el apoyo de organizaciones locales, organizó consultas con expertos regionales para recabar información y reunir aportaciones para este informe. Las consultas tuvieron lugar en Singapur, los días 11 y 12 de enero de 2012; Florencia (Italia) los días 26 y 27 de marzo de 2012; Roma, del 28 al 30 de marzo; Colombia, los días 10 y el 11 de abril; y Panamá, los días 12 y 13 de abril.

5. El Relator Especial también participó en una reunión celebrada en Estocolmo los días 18 y 19 de abril, sobre el tema de la libertad en Internet para el desarrollo mundial, organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia.

6. Los días 21 y 22 de abril, el Relator Especial participó como ponente en una reunión de la Sociedad Interamericana de Prensa celebrada en Cádiz (España) los días 23 y 24 de abril, también participó como ponente en una sesión sobre el estado de derecho e Internet celebrada durante el acto Global INET 2012 organizado por la *Internet Society* en Ginebra.

7. Del 2 al 4 de mayo, el Relator Especial participó como ponente en la Conferencia del Día Mundial de la Libertad de Prensa, organizada en Túnez por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Relator Especial sobre libertad de expresión y acceso a la información en África y la Universidad de Pretoria. El 6 de mayo, participó en una reunión sobre la despenalización de la expresión, celebrada en Túnez y organizada por las mismas entidades.

8. El Relator Especial participó además los días 8 y 9 de mayo, como orador principal en una conferencia internacional sobre la libertad de expresión en línea, organizada en Bogotá por la Universidad del Rosario y la Universidad George Washington.

9. Los días 21 y 22 de mayo, participó como orador principal en el décimo Foro de Austin de Periodismo en las Américas, sobre el tema “Seguridad y protección para los periodistas, blogueros y ciudadanos periodistas”, organizado por el *Knight Center for Journalism in the Americas* y el programa para América Latina y el programa de medios de *Open Society Foundations* en Texas (Estados Unidos de América).

10. Del 29 de mayo al 5 de junio, el Relator Especial impartió una clase sobre la libertad de expresión en la *American University* de Washington D.C. Del 6 al 8 de junio, participó en Oslo en un seminario sobre los defensores de derechos humanos y las protestas pacíficas organizado por el *International Service for Human Rights* y los ministerios de relaciones internacionales de Noruega y Suiza.

11. El 18 de junio, el Relator Especial participó como ponente en la Conferencia de Dublín sobre la Libertad en Internet, organizada por el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Irlanda. El 19 de junio, presentó su informe

---

<sup>2</sup> Para más información sobre las reuniones y seminarios en los que participó el Relator Especial antes de marzo de 2012, véase el informe del Consejo de Derechos Humanos en su 20º período de sesiones (A/HRC/20/17).

anual al Consejo de Derechos Humanos, en el que examinaba la protección de los periodistas y la libertad en los medios de comunicación (A/HRC/20/17).

12. Del 23 al 26 de junio, el Relator Especial participó como ponente en el Congreso Mundial del Instituto Internacional de la Prensa, en un evento titulado “Los medios de comunicación en un mundo de desafíos, una perspectiva de 360 grados” organizado por el Instituto Internacional de la Prensa en Puerto España.

13. Del 9 al 11 de julio, participó como ponente en la cumbre sobre los medios de comunicación en la era digital (*Mapping Digital Media*) organizada por la *Open Society Foundations* en Estambul (Turquía).

## **B. Comunicados de prensa emitidos<sup>3</sup>**

14. El 4 de abril, el Relator Especial emitió un comunicado de prensa en el que expresaba su preocupación con respecto a la condena impuesta a Luis Agustín González, director del periódico colombiano *Cundinamarca Democrática*, de 18 meses de prisión por el delito de injuria y al pago de una multa de unos 5.000 dólares en relación con un editorial publicado en 2008 en el que cuestionaba la candidatura de una política local, Leonor Serrano de Camargo. El Relator Especial recalcó que la difamación debía ser despenalizada y que no debía aplicarse a casos de crítica a funcionarios públicos.

15. El 30 de mayo, este Relator y el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas emitieron un comunicado de prensa conjunto en el que expresaban su preocupación por las manifestaciones que tuvieron lugar en Québec (Canadá) el 24 de mayo, en las que, según se informó, se habían producido actos graves de violencia y habían sido detenidos hasta 700 manifestantes. También instaron al Gobierno federal del Canadá y al Gobierno provincial de Québec a respetar plenamente el derecho a la libertad de asociación, expresión y reunión pacíficas de los estudiantes afectados por dos leyes recientemente aprobadas (la Ley núm. 78 de la Asamblea Nacional de Québec, que permite a los estudiantes recibir instrucción de las instituciones académicas superiores a las que acuden, y la norma por la que se modifica la normativa del Ayuntamiento de Montreal relativa a la prevención de la alteración de la paz, la seguridad y el orden público y al uso del dominio público). También subrayaron que habían estado en contacto con el Gobierno, y que este había prometido aclarar las cuestiones planteadas.

16. El 7 de junio, el Relator Especial, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas emitieron un comunicado de prensa en el que exhortaban al Gobierno de Malasia y a otras partes implicadas a velar por la protección de las organizaciones no gubernamentales que hacían campaña por la reforma del proceso electoral durante el período previo a las elecciones generales cuya celebración estaba prevista para abril de 2013. En particular, instaron a las autoridades a proteger a la Sra. Ambiga Sreenevasan y a otros miembros de la coalición a favor de unas elecciones libres y limpias (Bersih) de actos de acoso e intimidación.

---

<sup>3</sup> Los comunicados de prensa pueden ser consultados en [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MID=SR\\_Freedom\\_Expressio](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MID=SR_Freedom_Expressio). Los comunicados publicados antes de marzo de 2012 se incluyen en el informe del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/17).

17. El 12 de julio también emitieron un comunicado de prensa en el que pedían que el proyecto de ley sobre organizaciones no comerciales en la Federación de Rusia fuera rechazado, y señalaron que, de aprobarse, el proyecto de ley consideraría “agentes extranjeros” a todas las organizaciones no comerciales con financiación del exterior que participaran en actividades políticas e impondría penas más duras por el incumplimiento de las nuevas normativas.

18. El 21 de junio, el Relator Especial y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias emitieron un comunicado de prensa conjunto con ocasión de la presentación al Consejo de Derechos Humanos de sus informes sobre la protección de periodistas. También recalcaron que no se debía silenciar, intimidar, encarcelar, torturar o matar a los periodistas por desvelar verdades “incómodas” e hicieron recomendaciones fundamentales para velar por la seguridad de los periodistas y combatir la impunidad por los crímenes cometidos contra ellos.

19. El 25 de junio, el Relator Especial, la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial para la libertad de expresión de la Organización de los Estados Americanos y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos emitieron una declaración conjunta sobre crímenes contra la libertad de expresión<sup>4</sup>. Esta declaración conjunta contiene seis secciones: principios generales; las obligaciones de prevenir y prohibir; la obligación de proteger; unas investigaciones independientes, rápidas y eficaces; el desagravio de las víctimas; y el papel desempeñado por otros agentes interesados.

## C. Visitas a países

### 1. Visitas realizadas en 2011 y 2012

20. Del 10 al 17 de abril de 2011, el Relator Especial realizó una visita a Argelia y del 6 al 17 de diciembre de 2011 a Israel y al Territorio Palestino Ocupado. Sus principales conclusiones y recomendaciones están recogidas en los documentos A/HRC/20/17/Add.1 y Add.2 respectivamente.

21. Del 7 al 14 de agosto de 2012, el Relator Especial realizó una visita a Honduras. Sus conclusiones preliminares pueden consultarse en el comunicado de prensa emitido al final de la visita<sup>5</sup>. El informe completo será presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2013.

### 2. Próximas visitas

22. Tras las invitaciones recibidas de los Gobiernos del Pakistán e Indonesia, el 7 de febrero y el 27 de abril respectivamente, el Relator Especial confirmará las fechas de sus visitas a esos países.

<sup>4</sup> Disponible en [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12384&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12384&LangID=E).

<sup>5</sup> Disponible, en español únicamente, en [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12433&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12433&LangID=E).

### 3. Solicitudes pendientes

23. En el momento de presentar este informe, estaban pendientes las siguientes solicitudes de visitas del Relator Especial: Ecuador (la solicitud más reciente efectuada en febrero de 2012), Irán (República Islámica del) (febrero de 2010), Italia (2009), Sri Lanka (junio de 2009), Tailandia (2012), Túnez (2009), Uganda (mayo de 2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2003 y 2009).

## III. Incitación al odio

### A. Visión general

24. Las manifestaciones de la “expresión del odio” se han hecho cada vez más visibles dada la mayor rapidez a la que se difunden las noticias y la información alrededor del mundo a través de los medios de comunicación e Internet. Además, en un contexto en el que los flujos migratorios y los movimientos demográficos están en aumento, las economías nacionales están en declive y el terrorismo emerge como desafío político crucial, cada vez es mayor la tendencia a estigmatizar grupos y comunidades específicos. A esta situación se añaden la aprobación de leyes y políticas de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo imperfectas, como la elaboración de perfiles en función de la raza, las declaraciones demagógicas por parte de políticos oportunistas y las prácticas informativas irresponsables de los medios de comunicación.

25. Lamentablemente, continúan produciéndose casos de incitación al odio en todas las regiones, como se destacó en el documento común preparado por el Relator Especial, el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia para los talleres de expertos regionales sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso<sup>6</sup>.

26. En Europa, se han dado casos de incitación al odio racial contra los romaníes; actos de violencia perpetrados por grupos neonazis contra minorías no europeas; violencia en varios países tras la publicación de unas caricaturas del profeta Mahoma en el periódico danés *Jyllands-Posten*; y la difusión en línea de la película *Fitna*, por un miembro del parlamento de los Países Bajos en la que se asociaba a los musulmanes exclusivamente con la violencia y el terrorismo<sup>7</sup>.

27. En África, se han producido disturbios violentos (por ejemplo, en Kenya, a causa de un supuesto fraude electoral fomentado por las tensiones tribales, y en Nigeria, debido a tensiones tribales), que se saldaron con la muerte de miles de personas; en Egipto, hubo ataques de unos campesinos musulmanes contra cristianos coptos; y en Uganda, hubo diversas formas de incitación a la violencia y al odio basados en la orientación sexual por parte de políticos, los medios de comunicación y líderes religiosos, como pudo verse con el trágico asesinato de David Kato, cuyo

<sup>6</sup> Disponible en [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx).

<sup>7</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP3Joint\\_SRSubmission\\_for\\_Vienna.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP3Joint_SRSubmission_for_Vienna.pdf).

nombre, fotografía y descripción fueron publicados en el periódico *Sunday Pepper*, en lo que el propio periódico describió como un “reportaje asesino”<sup>8</sup>.

28. En Asia y Oriente Medio algunos de los presidentes de la comunidad ahmadiyya del Pakistán fueron asesinados tras la emisión de un programa de televisión en el que dos maulanas declararon que la comunidad ahmadiyya merecía la muerte; un imán nombrado por el Gobierno en Arabia Saudita incitó a eliminar a todos los creyentes chiíes del mundo; en Sri Lanka, se incitó a la violencia contra la comunidad sufi y se produjeron actos de violencia contra ella; en Israel, aumentó la radicalización y se produjeron casos graves de incitación al racismo contra la población árabe, además de actos de violencia de los colonos judíos contra los musulmanes; y en el Territorio Palestino Ocupado también se incitó al odio religioso contra los judíos<sup>9</sup>.

29. En América, se han producido casos de incitación al odio racial y religioso y manifestaciones de intolerancia religiosa. Por ejemplo, en la República Bolivariana de Venezuela se han cometido actos de violencia contra los miembros de las comunidades católica y judía, mientras que en los Estados Unidos de América se han dado casos de odio religioso o intolerancia hacia el islam, como los planes de los miembros de una iglesia de Florida, *Dove World Outreach Center*, de quemar copias del Corán<sup>10</sup>.

30. Si bien los políticos y los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en fomentar la expresión del odio fuera del ámbito digital, otro factor que ha contribuido a extender la expresión del odio es la facilidad con la que cualquier persona puede difundir comentarios en Internet. Un ejemplo reciente es el de una activista canadiense de los derechos de las mujeres que lanzó una campaña en línea para recaudar fondos destinados a una serie de cortometrajes dedicados a los prejuicios de género y el uso de la violencia en los videojuegos, a raíz de la cual recibió amenazas de violencia, muerte, agresión sexual y violación y se organizó un juego interactivo en línea en el que se invitaba a los jugadores a “darle una paliza”<sup>11</sup>. En las Maldivas, un bloguero y activista de los derechos humanos que defendía la libertad religiosa tuvo que abandonar el país tras ser objeto de una campaña de odio en los medios sociales y haber recibido cortes en el cuello<sup>12</sup>. Además, grupos de extrema derecha, xenofóbos o extremistas han utilizado Internet para difundir mensajes de odio.

31. El creciente número de expresiones de odio, incitación a la violencia, discriminación y hostilidad en los medios de comunicación y en Internet nos hace recordar que la lucha contra la intolerancia es una tarea urgente y permanente. En este contexto, la cuestión de cuándo y en qué circunstancias puede limitarse legítimamente el derecho a la libertad de expresión ha vuelto a resurgir con nueva urgencia y preocupación.

<sup>8</sup> Véase

[www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/JointSRSubmissionNairobiWorkshop.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/JointSRSubmissionNairobiWorkshop.pdf).

<sup>9</sup> Véase

[www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Bangkok/SRSubmissionBangkokWorkshop.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Bangkok/SRSubmissionBangkokWorkshop.pdf).

<sup>10</sup> Véase

[www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/JointSRSubmissionSantiago.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/JointSRSubmissionSantiago.pdf).

<sup>11</sup> Helen Lewis, “This is what online harassment looks like”, *New Statesman*, 6 July 2012.

Disponible en [www.newstatesman.com/blogs/internet/2012/07/what-online-harassment-looks](http://www.newstatesman.com/blogs/internet/2012/07/what-online-harassment-looks).

<sup>12</sup> Amnistía Internacional, “Maldives: human rights campaigner attacked, injured: Ismail Rasheed”, 15 de junio de 2012. Disponible en: [www.amnesty.org/en/library/asset/ASA29/003/2012/en/2d510e96-456f-4d5c-af80-3b324dbb1595/asa290032012en.html](http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA29/003/2012/en/2d510e96-456f-4d5c-af80-3b324dbb1595/asa290032012en.html).

32. Sin embargo, muchos de los esfuerzos que realizan los Gobiernos para combatir la expresión del odio están mal orientados. Entre estos están las solicitudes de los Gobiernos a los intermediarios para que vigilen y eliminen el contenido publicado por los usuarios, los requisitos de inscripción para que se sepa el nombre verdadero de los usuarios y el bloqueo arbitrario de páginas web. Además, se emplean leyes redactadas de forma vaga y ambigua con sanciones desproporcionadas para silenciar las críticas y legitimar la expresión política, como se subrayó en la sección II.C. Si bien es necesario que haya leyes que prohíban la incitación al odio de conformidad con las normativas internacionales de derechos humanos y su aplicación es necesaria para tratar el fenómeno de la expresión del odio, el sentimiento humano de odio no puede eliminarse prohibiéndolo por ley, y el efecto disuasivo de dichas leyes no es absoluto, ya que los autores de dicha incitación buscan ser enjuiciados para acceder a los principales medios de comunicación y así promover sus ideas. Asimismo, cuando no se consigue enjuiciar un asunto, por ejemplo porque algunas formas de expresión del odio no alcanzan el grado necesario para constituir incitación a la violencia, hostilidad o discriminación (como el acoso o el discurso ofensivo que no llegan a incitar a ningún acto), existe el riesgo de que esto se utilice como prueba del respaldo a esta expresión, a pesar de que merece ser condenado. Además, en lo que respecta a la expresión del odio en Internet, tanto el gran volumen de contenido publicado cada día como la naturaleza transfronteriza del medio hacen que sea mucho más difícil aplicar la ley en este entorno.

33. Es necesario adoptar otras medidas además de las jurídicas para combatir la expresión del odio, ya que cada vez hay más incidentes relacionados con la expresión del odio que son de carácter transnacional y los ordenamientos jurídicos nacionales no proporcionan respuestas adecuadas ni ofrecen remedios apropiados. En este sentido, los medios de comunicación y los gobiernos son fundamentales para prevenir la escalada de violencia y la discriminación, como se expone en la sección IV.

## B. Normas y principios internacionales

34. El principio de igualdad entre todos los seres humanos y el derecho a no sufrir discriminación constituyen la esencia de los derechos humanos, como se refleja en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Por tanto, toda persona tiene todos los derechos, sin discriminación alguna de ninguna índole, en particular por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, tal como se afirma en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Comité de Derechos Humanos considera que la orientación sexual queda incluida en esta lista<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Su jurisprudencia a este respecto incluye: CCPR/C/KWT/CO/2, CCPR/C/TGO/CO/4, CCPR/C/JPN/CO/5, CCPR/C/JAM/CO/3, CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, CCPR/CO/78/SLV, CCPR/CO/81/NAM, CCPR/C/CO/IRN/CO/3, CCPR/C/MNG/CO/5, CCPR/C/MEX/CO/5, CCPR/C/MDA/CO/2, CCPR/C/ETH/CO/1, CCPR/C/CMR/CO/4, CCPR/CO/83/GRC, CCPR/C/POL/CO/6, CCPR/C/79/Add.119, CCPR/C/RUS/CO/6, CCPR/C/UZB/CO/3, CCPR/CO/82/POL, CCPR/CO/70/TTO y CCPR/C/CHL/CO/5.

35. El derecho a la libertad de opinión y de expresión está garantizado en virtud del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el que se afirma que todo individuo tiene derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones, a investigar y recibir informaciones y opiniones, y a difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio y expresión.

36. El Relator Especial siempre ha subrayado la importancia del derecho a la libertad de opinión y de expresión, no solo como un derecho que debe garantizarse a todos, incluidas las personas pertenecientes a grupos marginados, sino también como un medio para reclamar todos los demás derechos y disfrutar de ellos. Sin duda, es un derecho fundamental que salvaguarda el ejercicio de todos los demás derechos, así como un fundamento esencial de la democracia, que depende de la libre circulación de fuentes diversas de información e ideas. La Constitución de la UNESCO también afirma que la paz puede promoverse facilitando la libre circulación de ideas y la comprensión entre los pueblos del mundo. Asimismo, la libertad de expresión es esencial para crear un entorno propicio para la discusión crítica sobre cuestiones religiosas y raciales, así como para promover el entendimiento y la tolerancia desmontando estereotipos negativos. Como ya ha destacado el Relator Especial anteriormente, para que el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión pueda realizarse plenamente, debe también permitirse la crítica y el examen riguroso de las doctrinas y prácticas religiosas, incluso si las críticas son duras<sup>6</sup>. Como ocurre con todos los derechos humanos, sin embargo, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no debería destinarse a violar ninguno de los derechos y libertades de los demás, incluido el derecho a la igualdad y la no discriminación.

37. En particular, los derechos de otras personas se ven menoscabados cuando el odio profundo se manifiesta y se expresa en determinadas circunstancias. Las normas internacionales de derechos humanos reconocen por tanto que el derecho a la libertad de expresión puede restringirse cuando su ejercicio representa un grave peligro para los demás y para la realización de sus derechos humanos. En efecto, el artículo 19 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás, y para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

38. Además, el artículo 20 2) del Pacto dispone explícitamente 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. Esta información distingue explícitamente tales actos de apología de otros actos que puedan ser objeto de restricciones en virtud del artículo 19 3).

39. La expresión del odio basada en el origen racial o étnico también está prohibida en virtud del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que establece que los Estados partes:

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.

40. Además, el artículo III c) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio dispone que la instigación directa y pública a cometer genocidio será castigada como delito penal.

41. El Relator Especial desea subrayar que cualquier restricción impuesta al derecho a la libertad de expresión, sobre la base de cualquiera de los instrumentos mencionados, debe cumplir tres condiciones para la limitación del derecho, establecidas en el artículo 19 3) del Pacto. Por tanto, deben reunirse las condiciones siguientes:

a) Toda restricción debe estar fijada por la ley, la cual tiene que ser clara, sin ambigüedades, redactada de forma precisa y accesible para todos;

b) El Estado debe demostrar que es necesario y legítimo proteger los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público, y la salud o la moral públicas;

c) El Estado debe demostrar que se trata de la medida menos restrictiva y que es una forma proporcionada de alcanzar el objetivo deseado.

42. Además, cualquier restricción impuesta debe ser aplicada por un organismo que sea independiente de toda influencia política, comercial o de otro tipo que no esté justificada, de un modo que no sea ni arbitrario ni discriminatorio y con las garantías adecuadas contra los abusos, incluido el derecho de acceso a un tribunal independiente. En efecto, existe el riesgo de que las disposiciones jurídicas que prohíben la expresión del odio puedan ser interpretadas en sentido lato y aplicadas de manera selectiva por las autoridades, por lo que resulta especialmente importante que la redacción sea inequívoca y que se establezcan salvaguardas eficaces contra la aplicación abusiva de la ley.

43. Con respecto a la prohibición de toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia establecida en virtud del artículo 20 2) del Pacto, es importante que los términos se comprendan con mayor claridad para evitar cualquier aplicación incorrecta de la legislación. Esta formulación incluye tres elementos clave: en primer lugar, solo se refiere a la apología del odio; en segundo lugar, el odio debe ser una apología que constituya incitación en lugar de tan solo una incitación; y en tercer lugar, la incitación debe llevar a uno de los resultados mencionados, a saber, la discriminación, la hostilidad o la violencia. Como tal, la apología del odio basada en la nacionalidad, raza o religión no es un delito en sí. La apología del odio solo constituye delito cuando también es una incitación a la discriminación, la

hostilidad o la violencia, o cuando el autor quiere provocar una reacción por parte de la audiencia<sup>14</sup>.

44. Por otra parte, cabe señalar las siguientes definiciones, formuladas en las consultas con expertos y examinadas en los seminarios regionales de expertos del ACNUDH sobre la incitación:

a) El “odio” es un estado de ánimo que se caracteriza por emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y aversión hacia el grupo al que van dirigidas<sup>15</sup>;

b) La “apología” es el apoyo y la promoción explícitos, intencionales, públicos y activos del odio hacia un grupo<sup>15</sup>;

c) La “incitación” se refiere a las declaraciones sobre un grupo nacional, racial o religioso que constituyen un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra las personas pertenecientes a dicho grupo<sup>15</sup>;

d) Por “discriminación” se entiende toda distinción, exclusión o restricción por motivos de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, nacionalidad, género, orientación sexual, idioma, religión, opinión política o de otra índole, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, discapacidad, o por cualquier otra condición que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y en cualquier otra esfera de la vida pública<sup>16</sup>;

e) La “hostilidad” es una manifestación del odio más allá de un mero estado de ánimo. Como subrayó un experto en los seminarios regionales sobre la prohibición de la incitación, este concepto ha recibido escasa atención en la jurisprudencia y requiere más debates<sup>17</sup>;

f) La “violencia” es el uso de la fuerza física o del poder contra otra persona, o contra un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades

<sup>14</sup> Véase la contribución a la iniciativa del ACNUDH sobre la incitación al odio nacional, racial o religioso aportada por Susan Benesch, consultora del Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la prevención del genocidio, 2011 (véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Others2011/SBenesch.doc](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Others2011/SBenesch.doc)).

<sup>15</sup> Como se define en el principio 12.1 de los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad. Disponible en [www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/Camden-Principles-SPANISH-web.pdf](http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/Camden-Principles-SPANISH-web.pdf).

<sup>16</sup> Basado en la no discriminación según la jurisprudencia de los órganos creados en virtud de tratados, y según se contempla en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; y el artículo 2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>17</sup> ARTICLE 19, “Towards an interpretation of article 20 of the ICCPR: thresholds for the prohibition of incitement to hatred: work in progress”, estudio elaborado en preparación de la reunión de expertos regionales sobre el artículo 20 organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, celebrada en Viena el 8 y 9 de febrero de 2010. Disponible en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP7Callamard.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP7Callamard.pdf).

de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones<sup>18</sup>.

45. Los criterios para determinar los tipos de expresión que corresponderían a lo dispuesto en el artículo 20 2) deberían ser estrictos y sólidos. Una contribución importante para determinar el criterio adecuado es la que aportó la organización no gubernamental ARTÍCULO 19, que ha propuesto un test de siete partes basado en los siguientes elementos:

a) La gravedad del odio, que debería ser la forma más severa y sentida de oprobio, según una evaluación de la gravedad de lo expresado, el daño que se promueve, la magnitud y la intensidad en cuanto a frecuencia, elección del medio, alcance y magnitud;

b) La intención del autor de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia;

c) El contenido o la forma del discurso, incluidos la forma, el estilo, la naturaleza de los argumentos usados, su magnitud o intensidad, los antecedentes del autor y hasta qué punto el discurso es provocador o directo. La expresión artística debe considerarse en referencia a su valor artístico y contexto, dado que las personas pueden usar el arte para provocar emociones intensas pero sin la intención de incitar a la violencia, la discriminación o la hostilidad;

d) El alcance de la expresión, en cuanto a su proyección y el tamaño de la audiencia;

e) La probabilidad de que se produzcan daños. Si bien la incitación es por definición un acto preparatorio punible y las acciones propugnadas por la incitación no tienen que cometerse para que el discurso constituya delito, debe existir un gran riesgo de que resulte en daños;

f) La inminencia de los actos propugnados por el discurso;

g) El contexto, en el que se tiene en cuenta el orador o autor, la audiencia, el daño propugnado, la existencia de obstáculos para la difusión mediática, las restricciones amplias y poco claras sobre el contenido de lo que se puede publicar o difundir; la ausencia de críticas al Gobierno o de debates políticos de amplio alcance en los medios y otras formas de comunicación; y la ausencia de una condena social generalizada de las declaraciones de odio por motivos específicos tras su difusión<sup>17</sup>.

46. Si bien algunos de los conceptos anteriores pueden solaparse, el Relator Especial estima que los siguientes elementos son fundamentales para determinar si una expresión constituye incitación al odio: el peligro real e inminente de violencia resultante de la expresión; la intención del autor de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia; y un examen cuidadoso por parte del poder judicial del contexto en que se expresó el odio, habida cuenta de que el derecho internacional prohíbe algunas formas de expresión por sus consecuencias, y no por su contenido, porque lo que es sumamente ofensivo en una comunidad puede no serlo en otra. En consecuencia, cualquier examen del contexto debe incluir varios factores, como la existencia de tensiones recurrentes entre comunidades religiosas o raciales, la discriminación del grupo de que se trate, el tono y el contenido del

---

<sup>18</sup> Adaptado de la definición de violencia que figura en la publicación: Etienne G. Krug y otros, eds., *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2002). Disponible en [http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9275315884\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9275315884_spa.pdf).

discurso, la persona incitadora y los medios usados para difundir el discurso. Por ejemplo, una declaración difundida por una persona a un grupo pequeño y restringido de usuarios de Facebook no tiene el mismo peso que una declaración publicada en un sitio web de gran difusión. Asimismo, la expresión artística debería considerarse en referencia a su valor artístico y contexto, dado que el arte puede ser usado para provocar emociones intensas sin la intención de incitar a la violencia, la discriminación o la hostilidad<sup>19</sup>.

47. Además, aunque los Estados están obligados a prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia según el artículo 20 2) del Pacto, no existe obligación de tipificarla como delito. El Relator Especial subraya que solo los casos graves y extremos de incitación al odio, que traspasen el umbral del test de siete partes mencionado, deben tipificarse como delito.

48. En otros casos, el Relator Especial opina que los Estados deben aprobar leyes civiles y aplicar distintos tipos de reparación, como los de tipo procesal (por ejemplo, el acceso a la justicia y la eficacia de las instituciones nacionales) y los sustantivos (por ejemplo, reparaciones adecuadas, rápidas y proporcionales a la gravedad de la expresión, como el restablecimiento de la reputación, la prevención de la recurrencia o la compensación financiera).

49. Además, si bien algunos tipos de expresión pueden generar preocupación desde el punto de vista de la tolerancia, el civismo y el respeto al prójimo, hay casos en que no se justifican las sanciones ni civiles ni penales. El Relator Especial desea reiterar que el derecho a la libertad de expresión incluye formas de expresión que son ofensivas, inquietantes y alarmantes<sup>20</sup>. En efecto, habida cuenta de que no todos los tipos de expresiones incendiarias, de odio u ofensivas pueden considerarse incitación, no se deben combinar los conceptos.

50. En cualquier caso, el Relator Especial reitera que todas las leyes sobre la expresión del odio deben, cuando menos, ajustarse a los siguientes elementos esbozados en la declaración conjunta sobre el racismo y los medios de comunicación de 2001<sup>21</sup>:

- a) Nadie debe ser penalizado por hacer declaraciones que son ciertas;
- b) Nadie debe ser penalizado por la difusión de expresiones del odio a menos que se haya demostrado que lo hizo con la intención de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia;
- c) El derecho de los periodistas a decidir la mejor manera de comunicar información e ideas a la opinión pública debe ser respetado, en particular cuando se trata de información relacionada con el racismo y la intolerancia;
- d) Nadie debe estar sujeto a censura previa;
- e) Cualquier imposición de sanciones por parte de los tribunales debe conformarse estrictamente con el principio de proporcionalidad.

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en *Vereinigung Bildender Künstler c. Austria*, solicitud núm. 68354/01, 25 de enero de 2001, párr. 33.

<sup>20</sup> Véase *Handyside c. United Kingdom*, solicitud núm. 5493/72, 7 de diciembre de 1976, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

<sup>21</sup> Disponible en [www.osce.org/fom/40120](http://www.osce.org/fom/40120).

### C. Legislación nacional que contraviene las normas y principios internacionales

51. El Relator Especial sigue preocupado por la existencia y el uso de leyes nacionales imperfectas presumiblemente para combatir la incitación al odio pero que de hecho se utilizan para reprimir voces críticas o contrarias. Esas leyes a menudo contienen sanciones desproporcionadas, como trabajos forzados, largas penas de prisión, cadena perpetua o incluso la pena de muerte por delitos vagamente definidos como los siguientes: “incitación a los disturbios religiosos” en Turkmenistán, “fomento de la división entre creyentes y no creyentes” en Viet Nam, “incitación a la violación” en la República Islámica del Irán, “instigación al odio y la falta de respeto contra el régimen gobernante” en Bahrein, “instigación a la subversión contra el poder del Estado” en China, “incitación a delitos que perturban la tranquilidad pública” en Myanmar, “blasfemia” en el Pakistán, “incitación a la violencia contra una autoridad religiosa” en Angola, “provocación de odio nacional, racial o religioso, discordia e intolerancia” en la ex República Yugoslava de Macedonia (para reprimir cualquier crítica a la Iglesia Ortodoxa Macedonia) y “tergiversar los hechos e incitar a la violencia” en Somalia (para detener y encarcelar a periodistas independientes)<sup>22</sup>.

52. Otros ejemplos de disposiciones jurídicas amplia y vagamente definidas por las que se prohíbe la incitación al odio y que pueden utilizarse indebidamente para censurar debates sobre asuntos de legítimo interés público incluyen: “el desprecio de las religiones celestiales”, “el fanatismo”, “la expresión de sentimientos de hostilidad”, “el ultraje a sentimientos religiosos”, “la provocación de divisiones sectarias o raciales”, “la excitación de la hostilidad racial”, “la incitación de actos ilícitos”, “todos los actos que crean división entre las religiones”, “la promoción de la propia opinión individual sobre cuestiones en las que existe discordia entre los estudiosos del islam”, “incitar a la gente a enfrentarse” y “hablar de religiones distintas del islam”<sup>22</sup>.

53. El Relator Especial también reitera su preocupación por las leyes contra la blasfemia, que son intrínsecamente imprecisas y dejan la puerta abierta al abuso. Desea subrayar una vez más que las normas internacionales de derechos humanos protegen a las personas y no conceptos abstractos como la religión, las creencias o las instituciones religiosas, como afirma también el Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GC/34, párr. 48). Además, el derecho a la libertad de religión o creencias, reconocido en las normas jurídicas internacionales pertinentes, no incluye el derecho a tener una religión o creencia que esté exenta de críticas o ridiculización. En efecto, el derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a examinar, debatir abiertamente, formular declaraciones que ofendan, alarmar y perturbar, y a criticar los sistemas de creencias, las opiniones y las instituciones, incluidas las religiosas, siempre que no se propugne odio que incite a la hostilidad, la discriminación o la violencia. El Relator Especial, por tanto, reitera su llamamiento a todos los Estados para que deroguen las leyes contra la blasfemia e inicien reformas legislativas y de otro tipo con el fin de proteger los derechos de las personas de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

<sup>22</sup> Estos y otros ejemplos pueden consultarse en la documentación disponible en: [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx).

54. En el plano internacional, el Relator Especial acoge con beneplácito que se abandone la noción de “difamación de las religiones” y se pase a pensar en la protección de las personas contra la incitación al odio religioso. El Consejo de Derechos Humanos, por segundo año, ha aprobado por consenso una resolución sobre la lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas por motivos de religión o creencias (resolución 19/25). En esa resolución el Consejo condena cualquier apología del odio religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, ya sea mediante la utilización de medios de difusión impresos, audiovisuales o electrónicos o por cualquier otro medio. Reconoce también que un debate ideológico público y abierto, así como el diálogo interconfesional e intercultural, a nivel local, nacional e internacional, pueden ser las mejores formas de protección contra la intolerancia religiosa y pueden desempeñar un papel positivo en el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra el odio religioso, y expresa su convencimiento de que un diálogo permanente sobre estas cuestiones puede contribuir a superar las actuales percepciones erróneas. Además, destaca el discurso pronunciado por el Secretario General de la Organización de la Conferencia Islámica en el 15º período de sesiones del Consejo, y reitera su llamamiento a los Estados para que tomen medidas a fin de promover un entorno nacional de tolerancia religiosa, paz y respeto. Por último, pide que se intensifiquen las iniciativas internacionales destinadas a fomentar un diálogo mundial para promover una cultura de tolerancia y paz a todos los niveles, basada en el respeto de los derechos humanos y la diversidad de religiones y creencias. El Relator Especial observa complacido que, tras varios años de debate, el Consejo ha encontrado un modo de abordar con unanimidad los problemas relacionados con la intolerancia religiosa sin hacer referencia a conceptos o nociones que socavarían las normas internacionales de derechos humanos.

55. Con respecto al debate de los acontecimientos históricos, el Relator Especial opina que estos deberían ser objeto de discusión abierta y que, como señaló el Comité de Derechos Humanos, las leyes que penalizan la expresión de opiniones sobre hechos históricos son incompatibles con las obligaciones que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados partes en lo que atañe al respeto de la libertad de opinión y de expresión (CCPR/C/GC/34, párr. 49). Si se exige a los escritores, periodistas y ciudadanos dar una sola versión de los hechos aprobada por el Gobierno, los Estados subyugan la libertad de expresión a la versión oficial de los acontecimientos.

#### **IV. Combatir la expresión del odio y la intolerancia con medidas distintas a las jurídicas**

56. Las leyes que prohíben la incitación al odio de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos son verdaderamente necesarias y esenciales para asegurar que los perpetradores reciben su castigo y las víctimas una reparación efectiva, y para evitar que se repitan actos de ese tipo. Sin embargo, los códigos penales por sí solos rara vez ofrecerán la solución a los problemas que plantea la incitación al odio en la sociedad. Por lo tanto, mientras que en algunos casos la prohibición por ley y el enjuiciamiento pueden revestir una importancia decisiva, también se precisa un conjunto de herramientas más eficaz que incluya medidas positivas para abordar las causas fundamentales y las distintas facetas del odio,

como programas sociales de base amplia para combatir la desigualdad y la discriminación estructural, además de políticas y medidas creativas que promuevan una cultura de paz y tolerancia en todos los niveles.

57. Con este fin, resulta esencial consolidar la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. En efecto, los Estados han afirmado el efecto positivo que puede tener el derecho a la libertad de opinión y de expresión en la lucha contra el odio racial y religioso, como, por ejemplo, en la Declaración y el Programa de Acción de Durban (A/CONF.189/12 y Corr.1, párrs. 90 y 147), el documento final de la Conferencia de Examen de Durban (A/CONF.211/8, párrs. 54 y 58) y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 12/16 (párrs. 9 a 11) y 19/25 (párrs. 4 y 5). De manera similar, en varios documentos de las Naciones Unidas, como la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (resoluciones de la Asamblea General 53/243 A y 53/243 B), el Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones y su Programa de Acción (resolución 56/6 de la Asamblea General) y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), se han señalado medidas distintas a las jurídicas para luchar contra la discriminación y la intolerancia. El Relator Especial recuerda a los Estados que deben aplicar las medidas de este tipo definidas en los documentos internacionales existentes.

## **A. Educación y concienciación**

58. La prevención es uno de los primeros elementos fundamentales de cualquier estrategia para combatir la expresión del odio. Para este propósito, resulta crucial facilitar la educación y crear conciencia sobre los derechos humanos, la tolerancia y el conocimiento de otras culturas y religiones. Cuando un Estado ratifica un instrumento internacional de derechos humanos, tiene el deber de difundir más el conocimiento sobre los derechos que contiene el instrumento entre la población en general (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 7). Un medio óptimo para esto lo constituye el sistema educativo escolar. En Suecia, por ejemplo, el Living History Forum ([www.levandehistoria.se](http://www.levandehistoria.se)) es una institución pública que organiza exposiciones y produce material educativo sobre los temas de la tolerancia, la democracia y los derechos humanos tomando como punto de partida el Holocausto y otros crímenes de lesa humanidad. Además de proyectos concretos de este tipo, resulta esencial promover valores, creencias y actitudes que alienten a los niños a aceptar las diferencias. Los valores inculcados durante la infancia tienen probablemente su mayor influencia en las reacciones como adultos.

59. Sin embargo, la educación en materia de derechos humanos no debería limitarse a los escolares. Mediante intensas campañas informativas, las autoridades públicas y de otro tipo pueden crear conciencia sobre la expresión del odio y el daño que causa y sobre la importancia de que siempre haya una cultura de paz y tolerancia y la ética que lleva aparejada. En algunos casos, la respuesta a los delitos tipificados en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos podría incluir campañas informativas para difundir mensajes de tolerancia y respeto hacia los derechos de los demás.

60. Por último, en varios casos, se ha observado que los legisladores y los magistrados desconocen la existencia de los tratados internacionales de derechos humanos y la naturaleza de las obligaciones del Estado, incluido el artículo 20 del

Pacto. Donde existan tales lagunas, es importante hacer una revisión del sistema de formación jurídica para corregir la situación, sin olvidarse de capacitar a los magistrados para que sepan qué constituye incitación al odio. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley también pueden beneficiarse de tales iniciativas.

## B. Debate y diálogo social

61. De igual importancia que la educación es la facilitación de un mayor diálogo, una mejor comunicación y, por tanto, un entendimiento más profundo. En vez de imponer nuevas restricciones, resulta esencial que haya una cultura del discurso público en la que cada cual pueda, libremente y sin miedo a represalias, expresar y debatir experiencias, además de desmontar siempre los estereotipos.

62. El primer paso fundamental es abordar y corregir la censura indirecta, la indefensión y la alienación que sienten muchas personas y colectivos. En muchos países, por ejemplo, las mujeres o los grupos de mujeres que critican públicamente los principios religiosos discriminatorios han sido frecuentemente víctimas de graves acosos e intimidaciones, tanto del Estado como de agentes no estatales. Mediante acciones de este tipo se crea, explícita o implícitamente, la ilusión de que solo los que poseen la autoridad necesaria pueden hablar sobre temas concretos. La cultura del miedo resultante impide el debate público y contraviene directamente el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Por tanto, los gobiernos deberían facilitar proactivamente que los miembros de grupos a los que se dirigen sistemáticamente las expresiones de odio puedan responder. Además, con la llegada de Internet, las personas ya no tienen que esperar a que el Estado facilite esos procesos, sino que pueden tomar la iniciativa ellas mismas. Por ejemplo, Groundviews (<http://groundviews.org>) es una iniciativa de periodismo ciudadano en Sri Lanka que documenta noticias y opiniones que los medios de comunicación mayoritarios podrían censurar por temor a represalias. Al permitir que se escuchen voces que han sido marginadas y perspectivas que por lo general encuentran difícil expresión, las iniciativas de este tipo desempeñan una función vital en la promoción del debate y de un mayor entendimiento en la sociedad.

63. A nivel personal, es importante recordar la obligación de los ciudadanos de denunciar las violaciones de los derechos humanos. Aunque muchas veces, las manifestaciones extremas de odio son obra de un pequeño grupo de personas o son instigadas por oportunistas políticos, la mayoría de la gente no reacciona ni responde. No obstante, la tarea de combatir las expresiones del odio no debería recaer solo en los destinatarios. Dado que Internet ha hecho posible que la expresión del odio prolifere con mayor facilidad, resulta tanto más importante que cada persona asuma la responsabilidad de denunciar la expresión del odio públicamente.

64. Sin embargo, los funcionarios públicos siguen teniendo la obligación especial de denunciar los casos de expresión del odio. El rechazo claro y oficial por parte de los altos funcionarios de la expresión del odio y las iniciativas para poner en marcha un diálogo interconfesional o intercultural son importantes para mitigar las tensiones y crear una cultura de tolerancia y respeto sin recurrir a la censura. Por ejemplo, tras la publicación en el periódico danés *Jyllands-Posten* el 30 de septiembre de 2005 de unas viñetas que representaban al profeta Mahoma de forma despectiva, 11 embajadores de países mayoritariamente musulmanes solicitaron una audiencia con el Primer Ministro. Sin embargo, la solicitud fue denegada, lo que

supuso perder una oportunidad única para aliviar la tensión de raíz y evitar una espiral de violencia. En cambio, cuando Geert Wilders, miembro del parlamento de los Países Bajos, publicó su polémica película en línea *Fitna* el 27 de marzo de 2008, el Gobierno actuó con rapidez para desmarcarse de la película y rechazar la asociación del islam con la violencia. El Relator Especial, el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia acogieron favorablemente esa decisión en el comunicado de prensa conjunto que publicaron el 28 de marzo de 2008<sup>23</sup>. Curiosamente, la película suscitó poca polémica.

65. La condena pública por altos funcionarios gubernamentales reviste especial importancia porque los grupos extremistas han estado intentando acaparar el debate sobre la libertad de expresión y presentarse como los máximos defensores de la expresión libre. Los encargados de formular políticas y los políticos de todas las tendencias, en vez de escudarse en las leyes vigentes para permanecer en silencio en tales situaciones, deberían tener el valor de condenar la expresión del odio de forma pública y sistemática.

66. Los Estados también tienen la obligación de establecer una estrategia amplia de interacción para promover la tolerancia. Se pueden organizar iniciativas de plataformas interconfesionales para la cooperación y el diálogo a distintos niveles de liderazgo, como los niveles local, regional e internacional. Las iniciativas de este tipo deberían aspirar no solo a lograr un mayor entendimiento o combatir los prejuicios y estereotipos en el discurso público y político, sino también a facilitar la creación de coaliciones entre las diversas comunidades culturales y religiosas e incorporar estrategias de prevención de conflictos y de distensión.

67. Por último, los Estados deberían tomar también las medidas disciplinarias que corresponda en el caso de los funcionarios públicos que expresen odio o inciten al odio, como se reconoce en el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Cuando los altos funcionarios hacen expresión del odio, menoscaban no solo el derecho de no discriminación de los grupos afectados, sino también la confianza que tales grupos depositan en las instituciones del Estado y, con ello, la calidad y el nivel de su participación en la democracia.

### C. Reunión de datos e investigación

68. Un tercer conjunto de medidas se refiere a la reunión y el análisis de datos, además de una investigación más específica, en relación con la libertad de expresión y la expresión del odio. Esto incluye las distintas formas de expresión del odio, los principales perpetradores, dónde y en qué circunstancias se produce la expresión del odio, a quién llegan los mensajes y por qué canales, si se responde a esos mensajes y qué medios de difusión lo hacen, y en qué casos y circunstancias la expresión del odio constituye efectivamente una incitación de modo que el contenido trae consigo la acción. En la mayoría de países hay una carencia manifiesta de datos exhaustivos sobre todo esto. Por lo tanto, las políticas y la legislación se basan con frecuencia en

---

<sup>23</sup> Véase también la comunicación de los relatores especiales de 14 de noviembre de 2005 dirigida al Gobierno de los Países Bajos (E/CN.4/2006/5/Add.1, párrs. 110 y 116).

la percepción. La reunión y el análisis sistemáticos de datos desglosados, recurriendo a metodologías que tienen en cuenta los derechos humanos, permiten comprender mejor los problemas en cada país, crear políticas mejor orientadas y la posibilidad de evaluación. Por ejemplo, el Living History Forum de Suecia antes mencionado lleva a cabo encuestas periódicas de actitud para asegurar que sus esfuerzos se centran donde más se necesitan. La reunión y el análisis de datos también pueden ayudar a establecer mecanismos de alerta temprana y contribuir a la aplicación efectiva de la ley. La cooperación internacional en estos ámbitos podría ayudar a aumentar no solo la comparabilidad de los datos, sino también a entender mejor la naturaleza de la expresión del odio que trasciende las fronteras. En cualquier ejercicio de reunión y análisis de datos de este tipo debería existir una clara distinción entre las expresiones que constituyen incitación, la expresión del odio y las expresiones meramente ofensivas.

69. También sería útil una investigación más a fondo de otros aspectos, como el impacto de las leyes vigentes y la medida en que se ajustan a las normas y principios internacionales y abordan los problemas que se plantean tras la reunión de datos, la jurisprudencia y las mejores prácticas, la relación entre la incitación al odio racial y la incitación al odio religioso, y uso indebido de la legislación relativa a la expresión del odio para reprimir la disensión.

#### **D. Medios de comunicación y ética**

70. Aunque la rápida evolución de los medios electrónicos ha llevado a un aumento drástico del volumen de información disponible, la calidad de la información no siempre ha corrido pareja. Por tanto, unos medios de comunicación objetivos, éticos e informativos siguen siendo esenciales para informar a la sociedad sobre asuntos sociales polémicos de forma equilibrada y para evitar que las personas caigan en la trampa de promesas de soluciones fáciles y la retórica extremista. También es esencial que los medios de comunicación actúen con cautela para evitar que se atraiga una atención innecesaria hacia los actos de un extremista que puedan provocar el estallido de la violencia. Por ejemplo, cuando un pastor desconocido de los Estados Unidos amenazó con quemar el Corán en septiembre de 2010, los medios de comunicación desempeñaron un papel negativo al dedicar una atención innecesaria a la noticia. Si se hubiera tenido más cuidado al informar sobre el incidente, se podría haber evitado parte de la violencia que se produjo posteriormente.

71. Lamentablemente, la creciente concentración de medios de comunicación, la formación de oligarquías mediáticas y la propiedad política de los canales de comunicación han reducido la diversidad de los medios y centrado en interés en el entretenimiento en detrimento de las noticias, la actualidad y el periodismo de investigación. Según la Federación Internacional de Periodistas, desde 1975 han desaparecido dos tercios de los periódicos de propiedad independiente<sup>24</sup>. Al mismo tiempo, los conglomerados de medios de comunicación han reducido la inversión en la formación de periodistas. Además, los medios de comunicación públicos tienen menos capacidad para contrarrestar esas tendencias porque su presencia en línea aún no está bien establecida, están sometidos a reducciones presupuestarias y están

<sup>24</sup> Project for Excellence in Journalism, “The state of the news media: overview/introduction”. 2009. Se puede consultar en <http://stateofthemedias.org/2009/overview/>.

perdiendo su público con más rapidez que los medios de comunicación comerciales, especialmente entre la generación más joven.

72. Todos estos factores han contribuido a dificultar cada vez más la labor de los periodistas como suministradores de información. Si los medios de comunicación han de cumplir su función primordial de informar a la sociedad, requisito esencial para combatir la expresión del odio, urge recuperar por principio la ética en el periodismo. Además, resulta esencial disponer públicamente de la información relativa al panorama de los medios de comunicación de cada país, incluida la información sobre la propiedad de los medios y las fuentes de ingresos.

73. El pluralismo y la diversidad de opiniones y puntos de vista en los medios de comunicación mayoritarios constituye otro de los elementos cruciales para asegurar la igualdad de participación en el debate público de todas las comunidades de las sociedades multiculturales y para permitir que sus historias y perspectivas sean parte del debate nacionales. En la Argentina, por ejemplo, una parte del espectro de frecuencias de radio está reservada a los medios de comunicación comunitarios a fin de asegurar el acceso de todos a los medios de comunicación. Las sesiones de capacitación y los talleres para periodistas sobre cuestiones relativas a la diversidad, así como sobre el modo de crear confianza en las comunidades con poca representación, pueden mejorar de forma notable la calidad de la información y la imagen de comunidades concretas, como los migrantes, que a menudo son presentados de forma negativa como un problema de seguridad o económico. Además de la diversidad del contenido y de las opiniones, el pluralismo en los medios de comunicación también exige que haya diversidad entre los profesionales de la información.

74. Por último, la responsabilidad por la información publicada en los medios también sigue siendo importante. Por ejemplo, el paradigma del periodismo abierto que promueve el diario *The Guardian* en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte anima a una relación en dos direcciones entre los periodistas y el público en línea, con lo cual la disposición de los periodistas de debatir y rendir cuentas por lo que hacen ha vuelto a constituir el núcleo del periodismo. Como mínimo, los medios de comunicación y los periodistas deberían adoptar códigos y normas de ética voluntarios por los que no se permita la expresión del odio y se promuevan el más alto nivel de profesionalidad, además de establecer unos órganos independientes y autorreguladores para mejorar la calidad del periodismo y asegurar la rendición de cuentas de todos los profesionales de los medios. Los órganos de autorregulación deberían considerarse no solo un ejercicio de vigilancia y de arreglo de controversias, sino también una oportunidad para hacer participar a toda la sociedad en debates sobre la función y la contribución de los medios de comunicación, controlar el estado de los medios, defender el periodismo profesional y promover la alfabetización mediática. Los órganos de este tipo también pueden desempeñar una función proactiva y ejemplar en establecer y reforzar las normas de ética necesarias para el contenido en línea y las redes sociales.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

75. Se ha registrado un aumento preocupante del número de expresiones del odio, incitación a la violencia y la discriminación. Estas expresiones muchas veces se han complicado con la intervención de los políticos y los medios de comunicación de masas, mientras que Internet también ha facilitado la multiplicación y visibilidad de la expresión del odio en los últimos años. Estas tendencias son preocupantes puesto que todos los seres humanos tienen la misma dignidad y los mismos derechos, incluido el derecho a no ser discriminado por razón del origen nacional, social, racial, étnico o religioso, discapacidad, género, sexualidad o cualquier otro motivo. La promoción y la protección del derecho a la libertad de expresión debe ir, sin embargo, acompañada de esfuerzos para combatir la intolerancia, la discriminación y la incitación al odio. Aunque, de conformidad con las normas y principios internacionales, 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, el derecho a la libertad de expresión contribuye a dar a conocer los daños causados por los prejuicios, combatir los estereotipos negativos, ofrecer puntos de vista alternativos y contrarios y crear una atmósfera de respeto y comprensión entre los pueblos y comunidades de todo el mundo.

76. Por tanto, el poder judicial debe interpretar y aplicar con cuidado las leyes destinadas a combatir la expresión del odio para no restringir en exceso las formas legítimas de expresión. Al mismo tiempo, aunque las leyes son ciertamente necesarias y constituyen un elemento importante para afrontar la expresión del odio, deberían complementarse con un conjunto amplio de medidas de política con el fin de cambiar de verdad las mentalidades, las percepciones y el discurso. Un planteamiento múltiple de este tipo, que cuente con el apoyo de la voluntad política y social y el compromiso de llevar a cabo el cambio, no solo ayuda a abordar las formas menos graves de expresión del odio, sino que contribuye a la concienciación y la prevención.

### B. Recomendaciones

#### 1. Asegurar que la legislación nacional se ajusta a las normas internacionales

77. El Relator Especial insta a los Estados a llevar a cabo exámenes constitucionales y jurídicos para asegurar que la legislación nacional relativa a la expresión del odio se ajusta a las tres condiciones establecidas en el artículo 19 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a saber: la restricción debe estar fijada por la ley en lenguaje claro y accesible a todos; debe demostrarse que es necesaria y legítima para proteger los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional o el orden público, y la salud o la moral públicas; y debe demostrarse que se trata de la medida menos restrictiva y que es proporcionada para alcanzar el objetivo fijado. Toda infracción de esos principios debería ser sometida al examen de una corte o tribunal independiente.

78. Puesto que las leyes contra la blasfemia no cumplen los criterios antes mencionados, el Relator Especial insta a los Estados a derogarlas y sustituirlas por leyes que protejan el derecho de las personas a la libertad de religión o creencia de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Además, toda ley que prevea sanciones desproporcionadas, como la pena de muerte, por la expresión de opiniones debería derogarse de inmediato. De manera similar, el Relator Especial exhorta a los Estados a abolir las leyes que prohíban el debate sobre acontecimientos históricos. La historia, al igual que la religión, debería estar siempre abierta a la discusión y el debate.

79. Para evitar cualquier uso abusivo de las leyes en materia de expresión del odio, el Relator Especial recomienda que solo los casos graves y extremos de incitación al odio se tipifiquen como delitos penales. Por tanto, el Relator Especial exhorta a los Estados a establecer unos criterios estrictos y sólidos, que incluyan los siguientes elementos: la gravedad, la intención, el contenido, el alcance, la posibilidad o probabilidad de que cause perjuicios, la inminencia y el contexto. El examen debe realizarse caso por caso y tomando en consideración el contexto.

80. Para otros tipos de expresión de odio que no cumplan los criterios de apología del odio nacional, racial o religioso necesarios para constituir incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, el Relator Especial recomienda que los Estados aprueben legislación civil, y apliquen distintos tipos de reparación procesal y sustantiva, como restablecer la reputación, evitar la reincidencia y proporcionar una compensación financiera. En efecto, en relación con las expresiones que suscitan preocupación en cuanto al civismo y la tolerancia hacia los demás, en vez de bajar el listón al evaluar la incitación al odio, es preciso reforzar las respuestas a la discriminación, incluso potenciando los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y adoptando políticas y medidas efectivas para eliminar la discriminación racial (artículos 2 y 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial).

81. Cuando el odio lo expresan los políticos y las autoridades públicas, se deberían imponer sanciones adicionales, como se reconoce en el artículo 4 c) de la Convención. Las sanciones podrían ser de tipo disciplinario, como la destitución del cargo, además de las reparaciones efectivas a las víctimas.

82. Se debería ofrecer capacitación al poder judicial para asegurar una comprensión clara y coherente de las formas de expresión del odio y los criterios para tipificarla con arreglo al derecho internacional. Además se debería generalizar la posibilidad de que los profesionales del derecho y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban formación permanente en relación con las disposiciones nacionales e internacionales pertinentes.

83. Para ayudar a seguir prestando orientación a los Estados, el Relator Especial recomienda que los mecanismos internacionales de derechos humanos renueven su compromiso con los Estados en lo que se refiere a la expresión del odio, incluida la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la revisión de cualquier reserva relativa a la incitación al odio. También deberían participar los agentes no estatales. Además, el Comité de Derechos Humanos podría estudiar la aprobación de una observación general sobre el artículo 20 del

**Pacto. El Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también podrían discutir la relación entre el artículo 20 del Pacto y el artículo 4 de la Convención.**

## **2. Aplicación de medidas distintas a las jurídicas**

**84. El Relator Especial exhorta a todos los Estados a crear conciencia de los derechos humanos entre toda la población, utilizando, por ejemplo, el sistema educativo escolar e intensas campañas de información pública de las autoridades públicas y otros agentes.**

**85. El Relator Especial alienta a los Estados y a los dirigentes religiosos y comunitarios a promover de manera activa la tolerancia y el entendimiento del prójimo y apoyar los debates abiertos y el intercambio de ideas en los que todos puedan participar en pie de igualdad sin temor a que solo una autoridad establecida tenga derecho a hablar. Al mismo tiempo, los funcionarios públicos deberían denunciar y condenar la expresión del odio sistemática y públicamente, y más a menudo de lo que se hace en la actualidad.**

**86. El Relator Especial exhorta a los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación a facilitar de forma dinámica la contrarréplica de las personas y grupos a las que se dirigen sistemáticamente las expresiones del odio, incluso a través de Internet. Por ejemplo, los medios podrían asegurar que estos grupos gozan del derecho de réplica, mientras que los Estados podrían crear estrategias amplias de interacción para fomentar la tolerancia, como plataformas de diálogo intercultural e interconfesional desde el nivel local hasta el internacional.**

**87. Respecto a la difusión de la expresión del odio en línea, los Estados deberían solicitar la retirada de contenido solo mediante una orden judicial y nunca se deberían exigir responsabilidades a los intermediarios por contenido del que no son autores. El derecho de las personas a expresarse anónimamente en línea debe garantizarse plenamente.**

**88. El Relator Especial recomienda que los Estados, las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil colaboren para establecer un sistema que reúna y analice periódicamente los datos pertinentes relativos a las modalidades de expresión del odio a fin de contribuir a la formulación y evaluación de políticas y establecer mecanismos de alerta temprana.**

**89. El Relator Especial insta a los Estados a promover el pluralismo y la diversidad de opiniones y puntos de vista en los medios de comunicación, fomentando la diversidad en los propietarios de medios de comunicación y fuentes de información, mediante, entre otras cosas, sistemas transparentes de concesión de licencias y una regulación efectiva que impida la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación en el sector privado.**

**90. El Relator Especial también exhorta a los profesionales de los medios de comunicación a respetar las más estrictas normas de ética y profesionalidad del periodismo para cumplir su función de informar a la sociedad con hechos constatados. Por tanto, el Relator Especial alienta a los profesionales de los medios y a los medios de difusión a adoptar y cumplir códigos éticos y profesionales y establecer órganos de autorregulación.**