



Asamblea General

Distr. general
5 de enero de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák

Resumen

El presente informe contiene información actualizada acerca de las actividades realizadas por la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías en 2014. Incluye un estudio temático sobre el discurso de odio y la incitación al odio contra las minorías en los medios de comunicación. Esos medios, en sus diversas formas, son un elemento fundamental de las sociedades actuales, pues ofrecen enormes beneficios y posibilidades, entre otras cosas en relación con las cuestiones de las minorías. Sin embargo, la Relatora Especial subraya que puede hacerse también un uso indebido de los medios de comunicación como plataforma para la discriminación, la exclusión y la incitación a la hostilidad y la violencia contra particulares o grupos a través del discurso de odio y del discurso xenófobo.

La Relatora Especial señala y analiza los factores que influyen en el discurso de odio en los medios de comunicación y lo perpetúan. 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, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y adopten políticas y programas para evitar que el discurso de odio dé pie a delitos motivados por prejuicios.

GE.15-00035 (S) 020215 020215



* 1 5 0 0 0 3 5 *

Se ruega reciclar 



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Actividades de la Relatora Especial	3–24	3
A. Visitas a países.....	3–5	3
B. Comunicaciones.....	6	4
C. Actividades adicionales	7–22	4
D. Información actualizada acerca del Foro sobre Cuestiones de las Minorías.....	23–24	6
III. Discurso de odio e incitación al odio contra las minorías en los medios de comunicación.....	25–50	6
A. Introducción	25–34	6
B. Ejemplos	35–42	8
C. Marco jurídico internacional.....	43–50	10
IV. Factores que conducen al discurso de odio y la incitación al odio en los medios de comunicación.....	51–79	12
A. Ausencia de legislación u opacidad de la legislación existente sobre la incitación al odio.....	52–61	12
B. Imagen negativa o estereotipada y falta de representación de los grupos minoritarios en los medios de comunicación	62–70	15
C. Desigualdades estructurales	71–73	17
D. Evolución del panorama de los medios de comunicación	74–79	17
V. Buenas prácticas para hacer frente y responder al discurso de odio y la incitación al odio en los medios de comunicación	80–100	19
A. Educación y alfabetización mediática.....	81–84	19
B. Establecimiento de instituciones especializadas	85–86	20
C. Promoción de las normas éticas, órganos reguladores y participación de las minorías en los medios de comunicación	87–93	20
D. Iniciativas de la sociedad civil para hacer frente al discurso de odio.....	94–100	21
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	101–117	22

I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79 como Experto Independiente y renovado por el Consejo de Derechos Humanos en sus resoluciones 7/6, de 27 de marzo de 2008, y 16/6, de 24 de marzo de 2011. El 28 de marzo de 2014, el Consejo renovó el mandato del Relator Especial mediante su resolución 25/5. La actual titular del mandato asumió sus funciones el 1 de agosto de 2011. El mandato del Relator Especial consiste, entre otras cosas, en promover la aplicación de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a las Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, incluso mediante consultas con los gobiernos.

2. El presente informe abarca el período comprendido entre enero y diciembre de 2014. En el capítulo II se presenta el panorama general de las actividades realizadas por la Relatora Especial a lo largo de ese período. En los capítulos III y IV, la Relatora Especial se centra en la cuestión temática del discurso de odio y la incitación al odio contra las minorías en los medios de comunicación y en el capítulo V formula sus conclusiones y recomendaciones.

II. Actividades de la Relatora Especial

A. Visitas a países

3. La Relatora Especial visitó Nigeria del 17 al 28 de febrero de 2014. Con más de 350 grupos étnicos y un número aún mayor de lenguas, en la mayor parte del país prevalecen unas relaciones interétnicas armoniosas y pacíficas. Sin embargo, se han registrado enfrentamientos violentos entre comunidades en las regiones de "los cinturones central y septentrional", siendo la pobreza, las deficiencias en la gestión de los asuntos públicos, la impunidad y la polarización de las características étnicas y religiosas algunas de las causas subyacentes de la violencia. Las comunidades minoritarias en el Delta del Níger sufren los efectos de la degradación extrema del medio ambiente como consecuencia de los frecuentes vertidos de petróleo. Se han visto privadas de sus medios tradicionales de subsistencia y el acceso a los servicios básicos es muy complicado. Los problemas lingüísticos comprenden el declive de numerosas lenguas vernáculas. El informe de la visita figura en el documento A/HRC/28/64/Add.2.

4. La Relatora Especial visitó Ucrania del 7 al 14 de abril de 2014. Los representantes de las comunidades describieron una trayectoria histórica de relaciones interétnicas e interreligiosas armoniosas y un contexto legislativo, normativo y social propicio en general a la protección de sus derechos, incluidos los lingüísticos y culturales. Sin embargo, las cuestiones de las minorías se politizaron mucho cuando el malestar político y social se exacerbó en 2014, sobre todo en el este del país, generando una división creciente por motivos nacionales, étnicos y lingüísticos y desencadenando un conflicto. Aunque uno de los problemas relacionados con las cuestiones de las minorías es la falta de atención institucional a los derechos de los grupos minoritarios, la Relatora Especial observa que se han utilizado indebidamente esos derechos para justificar o respaldar actos de violencia. El informe de la visita figura en el documento A/HRC/28/64/Add.1.

5. La Relatora Especial expresa su agradecimiento a los Gobiernos de Nigeria y Ucrania por su cooperación durante las visitas a esos países, y a los de Botswana, el Brasil y la Federación de Rusia, respectivamente, por autorizar visitas para 2015. Asimismo, agradece al Gobierno de Belarús la invitación cursada para que se realice una visita oficial.

Insta a otros Estados a los que ha solicitado invitaciones a que respondan favorablemente a su solicitud.

B. Comunicaciones

6. La Relatora Especial ha recibido información de diversas fuentes sobre violaciones de los derechos humanos contra minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas. Basándose en esa información, ha enviado comunicaciones en forma de cartas de denuncia y llamamientos urgentes relacionadas con cuestiones de las minorías a los Estados Miembros concernidos, principalmente de manera conjunta con otros mandatos pertinentes. Las personas interesadas pueden consultar esas comunicaciones y las respuestas de los Gobiernos en los informes sobre las comunicaciones conjuntas de los procedimientos especiales que se presentan al Consejo de Derechos Humanos¹.

C. Actividades adicionales

Reuniones, conferencias y difusión

7. Los días 16 y 17 de enero de 2014, la Relatora Especial participó en el segundo coloquio internacional sobre "La segregación en la vivienda de la población gitana como un desafío para los derechos humanos", organizado en Madrid por la Oficina Regional para Europa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Gobierno de España.

8. Los días 17 y 18 de enero de 2014, pronunció un discurso sobre los derechos y la seguridad de las minorías religiosas en la apertura de la conferencia internacional sobre "Libertad religiosa y minorías religiosas", organizada por la Asociación Internacional para la Defensa de la Libertad Religiosa y la Universidad Complutense de Madrid.

9. El 5 de febrero de 2014, la Relatora Especial dictó una conferencia en la Central European University de Budapest acerca del cometido del Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, en el marco del curso titulado "Derechos de los pueblos y derechos de las minorías".

10. Del 4 al 6 de marzo de 2014, participó en la primera reunión internacional de la organización Global Action Against Mass Atrocity Crimes (GAAMAC), en San José, donde habló de la importancia de la prevención mediante la adopción de medidas urgentes y coordinadas desde los primeros indicios.

11. El 26 de marzo de 2014, pronunció un discurso en la Universidad de la Función Pública de Hungría, en Budapest, sobre los derechos y las dificultades de los romaníes, las posibles respuestas en materia de políticas y el papel de los medios de comunicación.

12. El 12 de mayo de 2014, la Relatora Especial dictó la conferencia anual del Sabhal Mòr Ostaig en la Isla de Skye (Escocia), centrándose en el marco general de las Naciones Unidas para la protección de los derechos de las minorías, con especial atención a las tendencias y las preocupaciones en relación con las minorías lingüísticas.

13. El 17 de junio de 2014, intervino en un acto paralelo titulado "Violencia contra las mujeres y niñas por motivos de casta", organizado por la International Dalit Solidarity Network en Ginebra. La Relatora Especial habló del papel de los procedimientos especiales en la lucha contra la discriminación y la violencia por motivos de casta.

¹ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

14. El 18 de junio de 2014, la Relatora Especial participó en un panel sobre "Instrumentos preventivos de los mecanismos de los derechos humanos en Ginebra – Parte I: los titulares de mandatos de los procedimientos especiales", organizado por el Responsibility to Protect Core Group, en el que abordó el modo en que los procedimientos especiales podían contribuir a prevenir las violaciones de los derechos humanos, en particular las atrocidades masivas, detectando las situaciones de riesgo.
15. El 31 de julio y el 1 de agosto de 2014, participó en Cracovia (Polonia) en una conferencia organizada por TernYpe International – Roma Youth Network para celebrar el 70º aniversario del Día del Holocausto Romaní el 2 de agosto.
16. El 3 de septiembre de 2014, intervino como invitada especial en un seminario sobre "Incitación al odio, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en el ciberespacio", organizado en Minsk por el ACNUDH y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Belarús.
17. El 18 de septiembre de 2014, la Relatora Especial participó, en calidad de experta, en un panel organizado en Ginebra por el Consejo de Derechos Humanos sobre "El papel de la prevención y la protección de los derechos humanos".
18. El 24 de septiembre de 2014, participó como experta en una mesa redonda sobre "Las personas con albinismo: violencia, discriminación y perspectivas futuras", organizada por el ACNUDH y la Organización Internacional de la Francofonía en Ginebra.
19. El 23 de octubre de 2014, la organización no gubernamental (ONG) Committee on Freedom of Religion or Belief organizó un debate con los relatores especiales sobre cuestiones de las minorías y la libertad de religión o de creencias en la oficina de la Comunidad Internacional Baha'i en Nueva York.
20. El 19 de noviembre de 2014, participó en la mesa redonda titulada "El papel de la educación en la prevención de los crímenes atroces", organizada por la Central European University de Budapest, y los días 20 y 21 de noviembre tomó la palabra en el VII Foro de Derechos Humanos de Budapest.

Declaraciones

21. La Relatora Especial hizo declaraciones públicas, muchas de ellas conjuntamente con otros titulares de mandatos, señalando motivos de inquietud relacionados con las minorías². Cabe mencionar las siguientes: el 26 de marzo de 2014, instando a las autoridades de Viet Nam a que interviniesen en un caso de expulsión forzosa de los últimos habitantes de Con Dau, donde residía una pequeña comunidad católica; el 7 de abril, en relación con la situación de los derechos humanos de la minoría musulmana rohingya de Myanmar, expresando alarma por el nuevo deterioro de la situación de los derechos humanos de esa colectividad; el 8 de abril, Día Internacional de los Romaníes, pidiendo que se incluyese a los romaníes en los procesos de adopción de decisiones; el 10 de abril, haciendo un llamamiento a las autoridades del Camerún en relación con el desalojo y la demolición de las viviendas de una comunidad de pastores mbororo; el 25 de abril, sobre la evacuación de las minorías religiosas amenazadas en la República Centroafricana; el 19 de mayo, expresando alarma al Gobierno del Sudán por la condena a muerte de una cristiana embarazada y pidiendo la abolición de la legislación discriminatoria basada en el género y la religión; el 21 de mayo, pidiendo al Gobierno de la República Islámica del Irán que suspendiera la ejecución de dos activistas árabes ahwazíes defensores de los derechos humanos.

² Los enlaces a los comunicados de prensa de la Relatora Especial están disponibles en su página web: www.ohchr.org/en/issues/minorities/ixpert/pages/ieminorityissuesindex.aspx.

22. La Relatora Especial realizó las siguientes declaraciones conjuntamente con otros titulares de mandatos: el 2 de julio de 2014, instando al Gobierno de Sri Lanka a adoptar medidas para acabar con el odio y la violencia por motivos de creencias contra las comunidades musulmana y cristiana; el 23 de julio, exhortando al Gobierno de Nigeria a que abordase la situación de más de tres millones de desplazados internos; el 25 de julio, refiriéndose a las amenazas contra varios grupos minoritarios en el Iraq por el llamado Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIL); el 31 de julio, con motivo de la celebración del 70º aniversario del Holocausto romaní, pidiendo a los gobiernos que reforzasen las medidas y las iniciativas para mantener vivo el recuerdo del Holocausto romaní; el 12 de agosto, advirtiendo del peligro de matanzas de yazidíes en el norte del Iraq por el EIL; el 14 de agosto, expresando preocupación por los solicitantes de asilo pakistaníes en Sri Lanka que eran detenidos y repatriados por la fuerza al Pakistán sin que se hubiera examinado adecuadamente su solicitud de asilo; el 5 de diciembre, refiriéndose a dos decisiones del Gran Jurado de los Estados Unidos de no incoar procedimientos judiciales por los casos de Michael Brown y Eric Garner, dos afroamericanos muertos a manos de la policía.

D. Información actualizada acerca del Foro sobre Cuestiones de las Minorías

23. En la resolución 25/5 se pidió a la Relatora Especial que orientase al labor relativo al Foro sobre Cuestiones de las Minorías, preparase sus reuniones anuales e informase de sus recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos. El séptimo período de sesiones anual del Foro se celebró en Ginebra los días 25 y 26 de noviembre de 2014 y se centró en las formas de prevenir y combatir la violencia y los crímenes atroces contra las minorías.

24. Participaron en el Foro más de 500 delegados, en representación de Estados Miembros de todas las regiones, mecanismos, órganos de tratados y organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y regionales, instituciones nacionales de derechos humanos, ONG y los círculos académicos, así como expertos en las cuestiones de las minorías. Entre las cuestiones abordadas se encontraban la comprensión de las causas profundas de la violencia, la mejora de la prevención de la violencia y los crímenes atroces, las medidas esenciales de resolución, protección y seguridad cuando estalla la violencia, y la forma de evitar nuevos brotes de violencia mediante la consolidación de la paz y la gestión de la diversidad. En las intervenciones se plantearon los problemas que afectaban a las minorías y se examinaron las posibles soluciones y las prácticas eficaces para prevenir y abordar la violencia. Se organizaron tres actividades paralelas al Foro sobre temas conexos. Las recomendaciones del Foro se presentarán al Consejo en su 28º período de sesiones.

III. Discurso de odio e incitación al odio contra las minorías en los medios de comunicación

A. Introducción

25. La Relatora Especial expresa su alarma ante el elevado número de denuncias que ha recibido en relación con mensajes de odio e incitación al odio que han exacerbado las tensiones y, muchas veces, dado lugar a crímenes motivados por prejuicios. En su informe de 2014 a la Asamblea General (A/69/266), la Relatora Especial se centró en la violencia y las atrocidades contra minorías y enunció los casos de ataques contra grupos minoritarios que había señalado a la atención de los Estados Miembros concernidos a través de

comunicaciones (cartas de denuncia o llamamientos urgentes) o comunicados de prensa públicos. Considera que habría que intensificar los esfuerzos para vigilar las manifestaciones de incitación al odio y a la violencia y reaccionar sin demora a fin de prevenir las tensiones y los actos violentos susceptibles de dañar todo el tejido social y socavar la unidad y la estabilidad de las sociedades. La tolerancia y la inacción refuerzan la subordinación de las minorías afectadas y aumentan su vulnerabilidad a las agresiones, pero también influyen en las poblaciones mayoritarias al hacerlas más indiferentes a las diversas manifestaciones de odio.

26. Aunque no todos los mensajes de odio dan lugar, en la práctica, a delitos motivados por prejuicios, esos delitos rara vez se producen sin una estigmatización y deshumanización previas de los grupos afectados y una incitación al odio de sesgo religioso y racial. Pocos países recopilan datos sobre los delitos motivados por prejuicios, sus causas y víctimas, los cuales permitirían a los responsables de las políticas proteger mejor a los grupos de población en riesgo.

27. En los Estados Unidos, el programa uniforme del Buró Federal de Investigaciones (FBI) sobre denuncias de delitos registró casi 6.000 incidentes motivados por el odio en 2013: el 48,5% tenían una motivación racial (66% contra negros, 21% contra blancos, 5% contra asiáticos y 4% contra amerindios o indígenas de Alaska); el 17,4% estaban motivados por prejuicios religiosos (59% contra judíos, 14% contra musulmanes y 6% contra católicos); y el 11,1% se debían a prejuicios étnicos (53% contra los hispanos o latinoamericanos)³.

28. En Europa, en 2008, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea realizó una encuesta en la que participaron 23.500 personas pertenecientes a minorías étnicas y grupos de inmigrantes para determinar cuántas habían sido objeto de agresiones, amenazas o acoso grave por motivos aparentemente racistas. La encuesta reveló que entre el 16% y el 32% de los romaníes y entre el 19% y el 32% de las personas de origen africano habían sido víctimas de discriminación racial. Otra encuesta realizada entre 5.900 personas en nueve Estados miembros de la Unión Europea reveló que hasta un tercio de los judíos se había visto confrontado a insultos o agresiones antisemitas⁴. La Relatora Especial considera que podrían prevenirse muchos incidentes si se adoptasen medidas oportunas y adecuadas contra los mensajes de odio, por ejemplo aumentando la representación y la inclusión de las minorías en las principales plataformas de comunicación.

29. Ningún país o sociedad está libre de odio y las más de las veces este se expresa contra las personas que pertenecen a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas. Ahora bien, ¿cuáles son las causas de ese odio y cómo evoluciona desde un pensamiento o una opinión hasta contagiar a toda la sociedad y engendrar violencia? Se trata de una pregunta fundamental a la que es preciso encontrar respuesta si se quiere acabar con el odio en todas sus formas.

30. El odio suele ser generado, atizado, mantenido y dirigido por determinadas personas o determinados grupos contra otras personas y comunidades que se diferencian de la mayoría dominante por su etnia, su idioma o su religión, y responde muchas veces a razones políticas o a una situación de discriminación prolongada y arraigada. Los mensajes de odio pueden caer en un terreno especialmente fértil cuando existen problemas sociales, económicos o políticos más amplios o una sociedad dividida. Las causas fundamentales del odio suelen trascender las meras diferencias étnicas o religiosas.

³ Véase www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/hate-crime/2013/topic-pages/incidents-and-offenses/incidentsandoffenses_final.

⁴ Véase http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-brief_hatecrime_en.pdf.

31. Es frecuente que el odio tenga su origen en carencias sociales más amplias, como la falta de recursos o el acceso desigual a estos, una política partidista, la corrupción, una gobernanza poco adecuada e incluyente, y la existencia o percepción de sesgos y favoritismo por razones étnicas o religiosas que pueden alimentar la desconfianza, el recelo y la ira. Se ha comprobado que cuando prevalecen la gobernanza incluyente, la igualdad y los derechos humanos, y las comunidades confían en sus líderes, se observan menos fracturas entre comunidades y menos preocupaciones por los derechos de las minorías.

32. Los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad internacional deben estar atentos a las señales precursoras del odio y la violencia para captarlas lo antes posible: cuando las primeras palabras de odio se pronuncian, cuando los medios de comunicación comienzan a promover estereotipos negativos, o si existe un clima de malestar y animosidad cuando las minorías ejercen su derecho a practicar libre y abiertamente su religión, utilizar su idioma o ejercer el derecho a participar en la vida política y las decisiones que les afectan.

33. Muchos Estados siguen sin tener leyes contra la discriminación y el discurso de odio y, en los casos en que esas leyes existen, su aplicación suele ser deficiente y el número de causas incoadas ante los tribunales muy reducido. Los Estados no deben dar simplemente por supuesto que las minorías se sienten seguras porque disponen de una Constitución y de leyes que codifican los derechos de las minorías sobre el papel. Es fundamental que encuentren el modo de comprender los sentimientos y las preocupaciones de las minorías y se aseguren de que se presta la atención institucional necesaria a las cuestiones que las afectan y de que se dispone de los órganos y procesos de consulta pertinentes.

34. El presente estudio temático ofrece un panorama general del papel de los medios de comunicación en relación con el discurso de odio y la incitación al odio y a la violencia. En él se hace referencia a la función que desempeñan las normas y los procesos internacionales con respecto a la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o violencia, y se exponen los principales retos en la lucha contra el discurso de odio en los medios de comunicación. También se analizan las medidas y buenas prácticas que pueden aplicar los Estados y los agentes de la sociedad civil.

B. Ejemplos

35. Existen numerosos ejemplos, tanto históricos como contemporáneos, de la utilización de los medios de comunicación para difundir una imagen ofensiva y estereotipada de los grupos minoritarios y, en los casos más extremos, incitar directamente a la violencia. El régimen nazi utilizó los medios de comunicación para realizar campañas de propaganda masiva contra los judíos, los romaníes, los testigos de Jehová, los homosexuales y otras colectividades. Un Ministerio de Propaganda controlaba los medios de comunicación y censuraba los libros y a sus autores a fin de eliminar las opiniones disidentes y reforzar la ideología nazi de superioridad racial y antisemitismo. Los judíos eran presentados reiteradamente como la causa de los problemas sociales y se deshumanizaba en el discurso público. Aproximadamente 6 millones de judíos, junto con romaníes y otras personas, fueron asesinados durante el Holocausto nazi.

36. Durante el genocidio de Rwanda, en 1994, los medios de comunicación desempeñaron un destacado papel de apoyo y promoción del odio étnico y la violencia contra la población tutsi y los hutu moderados. El periódico *Kangura* difundió el odio contra los tutsis publicando artículos y caricaturas en que se les atacaba. Las emisoras de radio permitieron llegar a un público más amplio y fueron decisivas en la transmisión de la propaganda del odio y la incitación a la violencia. Radio Rwanda y Radio Télévision des Milles Collines (RTML) instigaron, alentaron y dirigieron las matanzas. Los mensajes de

odio difundidos durante el genocidio calificaban a los tutsis de "cucarachas" y ordenaban matarlos. Casi 1 millón de personas fueron asesinadas.

37. A raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre, el islam y los musulmanes han sido objeto de estigmatización y hostilidad en los medios de comunicación occidentales. Algunos medios han asimilado el islam al terrorismo lo que, según el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, es uno de los principales motores de la reaparición de la islamofobia en todo el mundo (E/CN.4/2006/17). A pesar de que numerosas organizaciones de la sociedad civil han mantenido un discurso promusulmán después de los atentados del 11 de septiembre, algunas organizaciones antiislámicas han recurrido a los medios de comunicación de masas para difundir mensajes de miedo y de ira. La antigua Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías observó en un informe (A/HRC/13/23/Add.2) que los miembros de las comunidades musulmana y árabe del Canadá habían señalado que los estereotipos negativos se habían reforzado desde septiembre de 2001, en particular en los medios de comunicación de masas, por lo que esas comunidades eran renuentes a participar en debates públicos o expresar sus preocupaciones.

38. Los prejuicios y estereotipos arraigados contra los romaníes son moneda corriente y esta comunidad suele ser el blanco de un lenguaje degradante e incendiario. En 2013, el caso de una niña rubia que vivía en un asentamiento romaní en Grecia desencadenó una avalancha de noticias y acusaciones de secuestro contra los romaníes que suscitaron denuncias adicionales en otros países. Las acusaciones resultaron infundadas. De hecho, se habían vertido antes de llevar a cabo una investigación exhaustiva y se basaban en una cobertura mediática sensacionalista. La Relatora Especial exhortó⁵ a los medios de comunicación y a los periodistas a que se abstuviesen de hacer generalizaciones sobre la supuesta proclividad de los romaníes a la delincuencia y advirtió de que la retórica del odio daría lugar a una estigmatización mayor e incluso a actos de violencia contra esa minoría.

39. En la República Centroafricana, se ha reconocido que el discurso de odio ha desempeñado un papel importante a la hora de suscitar y alimentar la violencia y los funcionarios de las Naciones Unidas la han descrito como un posible factor precursor de graves violaciones de los derechos humanos, incluido el posible genocidio⁶. En marzo de 2014, el Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio alertó a los medios de comunicación de que los musulmanes estaban siendo objeto "de ataques deliberados y sistemáticos por parte de las milicias antibalaka" descritos como "operaciones de limpieza". Mencionó la información recibida de que los grupos antibalaka (grupos armados cristianos) difundían el odio a través de los medios de comunicación públicos refiriéndose a los musulmanes como "patatas podridas" y justificando públicamente sus acciones.

40. El 2 de julio de 2014, la Relatora Especial instó al Gobierno de Sri Lanka a que pusiera fin al odio y la violencia por motivos raciales y religiosos contra las comunidades musulmana y cristiana por parte de grupos budistas extremistas y llevase a sus autores ante la justicia⁷. En varias declaraciones se habían promovido las opiniones extremistas, proclamando la superioridad racial de los budistas cingaleses y alegando que las minorías religiosas estaban destruyendo las estatuas de Buda o que los cristianos evangélicos estaban convirtiendo a la fuerza a su religión a las personas vulnerables. Esas declaraciones habían contribuido, al parecer, a más de 350 ataques violentos contra los musulmanes y más de 150 ataques contra los cristianos en los dos años anteriores.

⁵ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13915&.

⁶ Véase www.unmultimedia.org/radio/english/2014/03/hate-speech-in-the-central-african-republic-may-be-precursor-to-genocide/.

⁷ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14812&LangID=E.

41. Los medios sociales son terreno abonado para que los grupos radicales y terroristas divulguen mensajes de odio. El EIL utiliza plataformas en línea, como Twitter, Facebook, Instagram y Youtube, para difundir noticias sobre sus actividades, llegar hasta donantes potenciales y captar adeptos, entre otras cosas publicando vídeos y material gráfico. El uso indebido de los medios sociales por el EIL ha sido descrito por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como el producto de un matrimonio aberrante y letal entre una nueva forma de nihilismo y la era digital⁸.

42. Las plataformas de las redes sociales se han utilizado también para divulgar contenidos de odio contra algunos grupos, lo cual ha exacerbado las tensiones intercomunitarias y conducido, en algunos casos, a enfrentamientos violentos entre comunidades. Tras una visita realizada en julio de 2014, la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar expresó su preocupación por la difusión de información falsa y la incitación al odio y a la violencia, la discriminación y la hostilidad en los medios de comunicación y en Internet, en particular contra las comunidades musulmanas⁹.

C. Marco jurídico internacional

43. La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas establece que: "Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad" y exige que los Estados adopten medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos (art. 1). En la Declaración se hace también hincapié en que las personas pertenecientes a minorías tienen "derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo" (art. 2, párr. 1). En el comentario de la Declaración¹⁰ se alienta a los Estados a que promulguen leyes que protejan contra los actos o la incitación a unos actos que amenacen la existencia física de los grupos o su identidad.

44. La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio reconoce que el genocidio es un delito de derecho internacional que entraña la responsabilidad nacional e internacional de los particulares y los Estados. Según el artículo 3 de la Convención, serán castigados los actos siguientes: a) el genocidio; b) la asociación para cometer genocidio; c) la instigación directa y pública a cometer genocidio; d) la tentativa de genocidio; y e) la complicidad en el genocidio.

45. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe "toda propaganda en favor de la guerra" y "toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia" (art. 20).

46. La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial obliga a los Estados a condenar "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 [a comprometerse] a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación" (art. 4). Además, hay tres

⁸ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15173&LangID=E.

⁹ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14910&LangID=E.

¹⁰ Véase www2.ohchr.org/english/issues/minorities/group/11session.htm.

situaciones que constituyen delitos punibles conforme a la ley: a) 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 incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a actividades racistas, incluida su financiación; b) las organizaciones y las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación e inciten a ella, las cuales deben ser declaradas ilegales y prohibidas, así como la participación en tales organizaciones o en tales actividades; y c) la promoción de la discriminación racial o la incitación a ella por las autoridades o las instituciones públicas nacionales o locales.

47. En su recomendación general N° 35 (2013) sobre la lucha contra el discurso de odio racista el Comité para la Eliminación Racial subraya, entre otras cosas, el papel que desempeña el discurso de odio racista en los procesos que desembocan en atropellos masivos de los derechos humanos y genocidio, así como en las situaciones de conflicto y señala que el discurso de odio racista puede ser proferido por individuos o grupos y puede difundirse oralmente o en forma impresa a través de medios electrónicos (Internet y sitios de redes sociales), así como mediante formas de expresión no verbales (símbolos, imágenes y comportamientos racistas en reuniones públicas). Destaca que las representaciones en los medios de comunicación de grupos étnicos e indígenas y otros grupos deben basarse en los principios del respeto, la justicia y el rechazo de los estereotipos. Formula recomendaciones concretas, por ejemplo que se promulguen leyes adecuadas en consonancia con las normas internacionales, se elaboren códigos deontológicos y códigos de prensa, se promueva el pluralismo de los medios de comunicación y se facilite el acceso de las minorías a los medios de comunicación y a la propiedad de estos.

48. 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 violencia¹¹ ofrece un marco integral para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en relación con la lucha contra la incitación al odio. Contiene recomendaciones y orientaciones concretas para encontrar un equilibrio entre la libertad de expresión consagrada en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las prohibiciones que figuran en el artículo 20 mediante una prueba de umbral en la que se analizan seis elementos que determinan los discursos prohibidos en derecho penal. Entre los principales factores que se mencionan en el Plan para prevenir la incitación al odio se encuentran la responsabilidad colectiva de los Estados, los medios de comunicación y la sociedad, así como la necesidad de impulsar la conciencia social, la tolerancia, el respeto mutuo y el diálogo intercultural.

49. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no contiene ninguna disposición que se refiera específicamente a la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso. Sin embargo, dice que: "Todos los pueblos serán iguales; todos disfrutarán del mismo respeto y tendrán los mismos derechos. Nada justificará la dominación de un pueblo por otro" (art. 19); y que: "Todo individuo tendrá el deber de respetar y considerar a sus semejantes sin discriminación, y de mantener relaciones encaminadas a promover, salvaguardar y fortalecer el respeto y la tolerancia mutuos" (art. 28). La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que: "Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional" (art. 13, párr. 5).

50. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sus recomendaciones y jurisprudencia relativos al Convenio Europeo de Derechos Humanos, ha identificado varias

¹¹ Véase www.ohchr.org/documents/issues/opinion/seminarrabat/rabat_draft_outcome.pdf.

formas de expresión que se consideran ofensivas y contrarias al Convenio, como el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, el nacionalismo agresivo y la discriminación contra las minorías y los inmigrantes¹². El Tribunal distingue entre la incitación genuina y grave al extremismo, por un lado, y el derecho de las personas (incluidos los periodistas y los políticos) a expresar libremente su opinión y a "ofender, molestar o incomodar" a terceros, por otro. Otros instrumentos pertinentes son el Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia y su Protocolo adicional, y la Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal.

IV. Factores que conducen al discurso de odio y la incitación al odio en los medios de comunicación

51. El discurso de odio se ha descrito como un "flagelo que afecta especialmente a las minorías y los pueblos indígenas"¹³. Desafortunadamente, el discurso de odio y la incitación al odio están aumentando en numerosos países de todos los continentes y los mensajes de odio suelen divulgarse tanto en medios de comunicación tradicionales como en Internet. Existen varios factores que contribuyen a hacer de los grupos minoritarios el blanco del discurso de odio en los medios de comunicación.

A. Ausencia de legislación u opacidad de la legislación existente sobre la incitación al odio

52. No existe una definición universalmente aceptada de "discurso de odio". Esta expresión engloba una amplia gama de mensajes de odio que van desde las observaciones y los comentarios ofensivos, despectivos, abusivos y negativos basados en estereotipos hasta el discurso intimidatorio o incendiario que incita a la violencia contra personas o grupos concretos. Solo las formas más execrables de discurso de odio, esto es, las que constituyen incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia, suelen considerarse ilegales. Es necesario tener en cuenta y comprender los paradigmas culturales a la hora de examinar si determinadas declaraciones o imágenes constituyen discurso de odio, incitación al odio o difamación, y los Estados disponen de cierto margen para establecer los umbrales. Sin embargo, hay que encontrar un equilibrio que no restrinja indebidamente los derechos de los particulares ni entrañe amenazas de violencia contra nadie.

53. Los debates sobre qué constituye discurso de odio plantean un dilema recurrente sobre el derecho a la libertad de expresión y sus límites. Sigue siendo necesario proteger la libertad de expresión al tiempo que se garantizan los derechos de los demás, el orden público y, en algunos casos, la seguridad nacional. Ahora bien, como ha subrayado el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y la prohibición de la incitación al odio no solo no son incompatibles, sino que se "refuerzan mutuamente", ya que el debate de ideas público y el diálogo entre religiones y culturas pueden prevenir el odio y la intolerancia¹⁴.

¹² Consejo de Europa, Recomendación R.97 (20) del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre el discurso de odio, aprobada el 30 de octubre de 1997, en la 607ª reunión de Delegados de Ministros.

¹³ Susan Benesch, "Defining and diminishing hate speech", en *Freedom from hate, State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2014*, Peter Grant, ed. (Londres, Minority Rights Group International, julio de 2014).

¹⁴ Véase el documento A/67/357.

54. A fin de elaborar legislación y medidas coherentes y eficaces para prohibir y castigar la incitación al odio, hay que evitar confundir el discurso de odio con otros tipos de discurso incendiario, hostil u ofensivo. Como han señalado los expertos¹⁵, los efectos perseguidos o reales del discurso podrían ser un indicador útil para distinguir la incitación al odio de otras categorías de discurso de odio: en el caso de la incitación al odio, el autor quiere provocar una reacción en el público con la finalidad específica de influir en él para que comparta las opiniones expresadas o implícitas en el discurso y manifieste hostilidad, discriminación o violencia hacia los grupos víctimas.

55. El Comité de Ministros del Consejo de Europa utiliza un enfoque más amplio: se entiende por discurso de odio "todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo o cualquier otra forma de odio basado en la intolerancia, incluida la intolerancia que se expresa en forma de nacionalismo agresivo y etnocentrismo, discriminación y hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas nacidas de la inmigración"¹⁶.

56. La falta de definiciones claras del contenido y los elementos de la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación al odio en los ordenamientos jurídicos puede conducir a una aplicación abusiva de la ley, en particular de la legislación contra el discurso de odio, para reprimir y eliminar las voces críticas o disidentes¹⁷. Por ejemplo, las llamadas "leyes sobre la blasfemia" pueden dar lugar a la censura del diálogo, el debate y la crítica entre religiones y dentro de las propias religiones; muchas de esas leyes se aplican también de manera discriminatoria, ya que ofrecen niveles de protección diferentes para las distintas creencias religiosas¹⁸. Como ha subrayado el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, "el riesgo de que las autoridades interpreten de manera laxa las disposiciones jurídicas que prohíben el discurso de odio, o las apliquen de forma selectiva, resalta la importancia de utilizar un lenguaje inequívoco y concebir salvaguardias eficaces para evitar abusos en la aplicación de la ley"¹⁹.

57. Se han celebrado diversas consultas con el ACNUDH, la sociedad civil y representantes del mundo académico para esbozar una definición más clara de los términos clave que figuran en el artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Una de esas consultas dio lugar a los Principios de Camden sobre la libertad de expresión y la igualdad²⁰ cuyo principio 12 dice lo siguiente: a) los términos "odio" y "hostilidad" se refieren a sentimientos intensos e irracionales de oprobio, enemistad y aversión hacia un grupo específico; b) el término "apología" se entenderá como la intención de promover públicamente el odio contra un grupo específico; c) el término "incitación" se refiere a declaraciones sobre grupos nacionales, raciales o religiosos que puedan crear un

¹⁵ Véase, por ejemplo, www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Others2011/SBenesch.doc.

¹⁶ Consejo de Europa, Recomendación R.97 (20) del Comité de Ministros, anexo (véase la nota 12 *supra*).

¹⁷ Véase el documento A/67/357.

¹⁸ 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, párrafo 19 (véase la nota 11 *supra*).

¹⁹ Comunicación conjunta de los procedimientos especiales para el seminario de expertos sobre Europa, serie de seminarios de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso organizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), celebrado en Viena los días 9 y 10 de febrero de 2011. Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP3Joint_SRSsubmission_for_Vienna.pdf.

²⁰ Véase www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf.

riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra las personas pertenecientes a esos grupos; y d) la promoción por las distintas comunidades de un sentimiento positivo de identidad no constituye discurso de odio.

58. La ONG Article 19 ha elaborado una prueba que consta de seis partes para definir un umbral que permita establecer adecuadamente qué tipos de expresiones constituyen "incitación al odio"²¹: 1) el contexto en el que se formula la expresión, lo que supone examinar los conflictos que persisten en la sociedad, la existencia de discriminación institucionalizada y sus antecedentes, el historial de enfrentamientos y conflictos relacionados con los recursos, el marco jurídico y el panorama de medios de comunicación. En relación con los medios de comunicación, las cuestiones que deben examinarse comprenden la censura, los obstáculos a la creación de nuevos medios de comunicación, los límites a la independencia de los medios o los periodistas, la existencia de restricciones amplias o confusas respecto del contenido que puede publicarse o difundirse y las evidencias de sesgo en la aplicación de las restricciones, la ausencia de críticas al gobierno o de debates generales sobre política en los medios de comunicación y el acceso sin trabas del público a una serie de opiniones y discursos alternativos; 2) el orador, lo que entraña determinar si ocupa un cargo oficial, su nivel de autoridad o de influencia sobre la opinión pública y si sus declaraciones se han realizado a título personal o en su capacidad oficial. Debe prestarse especial atención a los políticos y cargos públicos o personas que desempeñen funciones similares; 3) la intención de orador de incitar al odio, excluyendo los simples descuidos o negligencias; 4) el contenido del discurso, a saber, lo que se dijo, el público al que se dirigía y las víctimas potenciales, así como su tono y su forma; 5) el alcance y la magnitud de la expresión, en particular el medio utilizado para su difusión (prensa, medios audiovisuales, obras de artes, etc.); y 6) la probabilidad de que se produzca un daño, así como su inminencia.

59. Como ha subrayado el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/66/290), es necesario distinguir entre la expresión ilegal, que los Estados están obligados a prohibir en virtud del derecho internacional, y las expresiones que se consideran perjudiciales, ofensivas, inaceptables o indeseables, pero que los Estados no están obligados a prohibir ni a tipificar como delito. Es importante diferenciar entre tres tipos de expresiones: a) las constitutivas de delito en virtud del derecho internacional y que pueden perseguirse penalmente; b) las que no son punibles penalmente pero pueden justificar una restricción y una acción civil; y c) las que no dan lugar a sanciones penales o civiles, pero que aun así plantean problemas de tolerancia, civismo y respeto a los demás. Las caracterizaciones negativas o estereotipadas de grupos minoritarios pueden entrar en una de esas tres categorías.

60. La Relatora Especial considera que, aunque se está prestando la debida atención a las respuestas jurídicas al discurso de odio, deberían dedicarse la misma atención e interés a las respuestas sociales o sin carácter jurídico. Le han impresionado algunas iniciativas comunitarias en que ciudadanos ordinarios han desafiado y conseguido frenar a grupos que promovían el odio²² y en que se han utilizado medios alternativos y creativos que para hacer frente al discurso de odio.

61. Aunque varias constituciones y leyes regulan la incitación al odio, la práctica en las distintas jurisprudencias nacionales varía mucho. En las sociedades africanas, algunos de los factores que contribuyen a los bajos niveles de enjuiciamiento son la importancia que revisten los métodos tradicionales para resolver conflictos, el limitado número de recursos

²¹ Article 19, "Prohibiting incitement to discrimination, hostility or violence", Policy Brief 2012, págs. 27 a 40; puede consultarse en <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/3548/ARTICLE-19-policy-on-prohibition-to-incitement.pdf>.

²² Véase, por ejemplo, la iniciativa Not In Our Town en www.niot.org.

judiciales modernos aplicables, el escaso conocimiento de esos recursos por la población y la fragilidad de las políticas nacionales orientadas a prevenir la incitación al odio²³. En América, se han dictado resoluciones judiciales en la Argentina, el Brasil, el Canadá, Colombia, los Estados Unidos de América y el Perú, pero todavía no las ha habido en América Central y el Caribe²⁴.

B. Imagen negativa o estereotipada y falta de representación de los grupos minoritarios en los medios de comunicación

62. A menudo los medios de comunicación proyectan una imagen estereotipada de las minorías mediante generalizaciones de algunas características percibidas del grupo en su conjunto que, en muchos casos, son negativas o despectivas. La presentación reiterada de estereotipos negativos de los grupos minoritarios a los que se califica, por ejemplo, de delincuentes, violentos, poco dignos de confianza, traicioneros, forasteros o sucios, alimentan conjeturas inexactas o falsas que, con el tiempo, se transforman en actitudes discriminatorias y prejuicios arraigados. Los estereotipos pueden tener por objetivo o resultado la estigmatización y la deshumanización de comunidades enteras.

63. Existe una amplia gama de estereotipos negativos deliberados o involuntarios de los grupos minoritarios en los medios de comunicación que van desde el énfasis en la etnia o la religión del autor de un delito o la asociación reiterada de características desfavorables y peligrosas con determinados grupos hasta los ataques más virulentos contra miembros de la minoría, que suelen insistir en las presuntas diferencias entre "nosotros" y "ellos". En algunos casos, existe una incitación directa a la violencia. Esas imágenes negativas pueden afianzar una visión arraigada de las minorías étnicas o religiosas como "ajenas" y perpetuar ideas de desventaja estructural y desigualdad, ya que no presentan una imagen más amplia y cabal de la situación ni de las dificultades que han de encarar los grupos minoritarios²⁵.

64. Los estudios²⁶ revelan que las deficiencias informativas de los medios de comunicación en relación con rasgos como la etnia y la religión consisten, entre otras cosas, en poner etiquetas, utilizar los datos selectivamente, generalizar incidentes, utilizar estereotipos negativos, exponer solo una parte de la historia, emplear términos peyorativos, mezclar hechos con opiniones, no verificar los hechos y utilizar titulares, imágenes o sonidos que no corresponden al texto de la noticia. El desconocimiento de los aspectos étnicos y religiosos por los periodistas, la falta de formación en el empleo, los problemas financieros de los medios de comunicación, el exceso de trabajo y la falta de tiempo para elaborar la noticia son algunos de los obstáculos a una presentación correcta y sin prejuicios de la información.

65. El pluralismo de los medios de comunicación es fundamental para que la información sea independiente y objetiva, pues permite incorporar distintos puntos de vista. La diversidad de los medios no se refiere solamente a la existencia de varias empresas dedicadas a la comunicación, sino al acceso de los grupos minoritarios a los medios de

²³ ACNUDH, "Study on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred in Africa", por Doudou Diène, taller para África, Nairobi, 6 y 7 de abril de 2011. Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/NairobiStudyE.pdf.

²⁴ ACNUDH, "Study on the prohibition of incitement to hatred in the Americas", por Eduardo Bertoni, taller para las Américas, Santiago, 12 y 13 de septiembre de 2011. Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/SantiagoStudy_en.pdf.

²⁵ Simon Cottle, ed., *Ethnic Minorities and the Media: Changing Cultural Boundaries* (Berkshire, Open University Press, 2000).

²⁶ Verica Rugar, Media Diversity Institute, *Getting the facts right: reporting ethnicity and religion* (Bruselas, Federación Internacional de Periodistas, 2012).

comunicación de masas y a la pluralidad de puntos de vista dentro de esas empresas. La representación insuficiente de las minorías en los medios de comunicación significa que su voz y su influencia no están presentes para contrarrestar las expresiones negativas. Las minorías se enfrentan a numerosos problemas tanto para acceder a los medios de comunicación como para estar representadas en ellos.

66. Se dispone de pocas estadísticas sobre la representación de las minorías en los medios de comunicación debido a la falta de datos desglosados. Un estudio realizado en el Reino Unido ha confirmado el gran desequilibrio entre los periodistas de raza blanca y los pertenecientes a minorías étnicas en relación con la formación y el empleo, así como con las oportunidades en el mundo del periodismo. Solo el 0,5% de los periodistas de la prensa escrita nacional y apenas el 0,2% de los periodistas de la prensa de provincias eran de raza negra o asiática. En el sector de la radio y la televisión, se calculaba que el 2,7% del personal de redacción era negro o asiático. Aunque las políticas de igualdad de oportunidades, el seguimiento de las cuestiones relativas a las minorías étnicas y los planes de formación de la BBC han sido de ayuda, la mitad del personal de raza negra trabaja en programas de radiotelevisión dirigidos solamente a personas de esa raza²⁷.

67. En muchos países, los grupos minoritarios no tienen acceso, o tienen un acceso limitado, a los medios de comunicación. Las personas pertenecientes a minorías lingüísticas suelen estar en situación de desventaja en el mercado laboral de los medios de comunicación y la resultante falta de pluralidad lingüística en los medios se ha calificado de "asimilación sutil", en el sentido de que los únicos medios de comunicación existentes utilizan el idioma de la mayoría, lo que no refleja las necesidades, preferencias y problemas de las minorías.

68. En su recomendación general N° 35 (2013) sobre la lucha contra el discurso de odio racista, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial destacó la importancia del pluralismo de los medios de comunicación para combatir el discurso de odio racista y subrayó que entrañaba facilitar "a las minorías, a los grupos indígenas y otros grupos (...) información en su propio idioma" (párr. 41). La representación de los grupos minoritarios en los medios de comunicación es esencial para promover su participación en la sociedad e incorporar enfoques plurales. El Consejo de Europa ha destacado el papel fundamental de los medios de comunicación de las minorías tanto en la mediación entre las comunidades como en el acceso a las redes de las minorías y a fuentes alternativas de información.

69. Aunque los medios de las minorías pueden desempeñar un importante papel de preservación de su idioma, su cultura y su identidad, tienen muy poca capacidad para contrarrestar los efectos negativos de los estereotipos, la estigmatización y la homogeneización y luchar contra el discurso de odio difundido por los medios de comunicación principales. Ello se debe, en parte, al hecho de que los usuarios de los medios de comunicación de las minorías suelen pertenecer a ellas y los mensajes que difunden son a menudo considerados por la sociedad en general como menos válidos que los puntos de vista divergentes que emiten los medios de comunicación mayoritarios.

70. La representación de los grupos minoritarios en los medios de comunicación principales es indispensable para garantizar la diversidad en el contenido, la composición y las estructuras de los propios medios. Sin embargo, ello se ve obstaculizado por la lucha constante de los medios de comunicación para sobrevivir en mercados competitivos donde las prioridades son atraer al máximo de personas y anunciantes. Se piensa que la mejor forma de alcanzar esos objetivos es satisfaciendo las necesidades y los intereses de las poblaciones mayoritarias, de modo que los intereses, las voces y las opiniones de las

²⁷ Simon Cottle, ed., *Ethnic Minorities and the Media: Changing Cultural Boundaries* (Berkshire, Open University Press, 2000).

minorías tienden a ser marginados²⁸. La contratación de periodistas y empleados de los medios de comunicación con características étnicas, religiosas y lingüísticas diferentes en las sociedades multiculturales actuales es una necesidad apremiante para lograr que los medios sean más objetivos y estén "libres de estereotipos".

C. Desigualdades estructurales

71. Algunos especialistas consideran que el derecho a la libertad de expresión es absoluto y sostienen que las sociedades democráticas no deberían permitir la exclusión de ningún punto de vista, aunque resulte ofensivo o incendiario. Esas teorías no suelen reconocer la existencia fundamental de desigualdades estructurales en la sociedad que hacen que algunas personas sean más vulnerables, por ejemplo a las agresiones verbales o físicas. Muchos ejemplos en distintas regiones demuestran la conexión entre el discurso de odio y la violencia y la existencia de fundamentos legítimos para limitar la libertad de expresión cuando esta se utilice para promover el odio racial, religioso o de otra índole.

72. Es difícil hablar de defender los valores de la democracia y la igualdad cuando algunos grupos están completamente excluidos de la participación o la configuración de esa democracia en la práctica. Si las comunidades marginadas no tienen acceso a las plataformas y los canales de comunicación públicos, no pueden influir en la opinión pública y conseguir que se les haga justicia. Las comunidades romaníes tienen muchas dificultades para responder a las expresiones de odio de grupos y partidos políticos de extrema derecha difundidas en los medios de comunicación de masas, dado que están prácticamente excluidas de las principales plataformas de comunicación. Si se considera a algunas comunidades como inferiores en una sociedad, sus voces también serán tratadas como tales, independientemente de lo que se esfuercen por hacerse oír y de lo válidas que sean sus preocupaciones.

73. Las medidas para abordar el discurso de odio y los delitos motivados por prejuicios deben promover la participación de las comunidades mayoritarias, en especial de los políticos, los intelectuales, las personas famosas y la gente corriente preocupados por el odio en su sociedad, a fin de que se unan a las minorías marginadas y desfavorecidas a la hora de reivindicar sus derechos humanos y la igualdad y la dignidad para todos. Esa lucha coordinada ha de incluir medidas legislativas, pero también requiere una respuesta social pronta y eficaz. Si no se hace frente rápidamente a los incidentes motivados por el odio, los grupos afectados pueden sufrir daños permanentes en su autoestima y en su sentimiento de pertenencia a la sociedad, lo que agravará su marginación. Las comunidades mayoritarias también pueden desensibilizarse progresivamente al discurso de odio hasta el punto de comenzar a aceptar la hostilidad y la estigmatización contra ciertos grupos en su sociedad.

D. Evolución del panorama de los medios de comunicación

74. Los medios de comunicación, en todas sus formas, son un elemento fundamental de las sociedades actuales que ofrece un sinfín de beneficios y posibilidades, entre otras cosas en relación con las cuestiones de las minorías y la cohesión entre religiones o comunidades. Esos medios ofrecen inmediatez en la comunicación y el intercambio de información,

²⁸ Véase Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa – Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, "Incitement to Hatred vs. Freedom of Expression: Challenges of combating hate crimes motivated by hate on the Internet", informe de la reunión de expertos celebrada en Varsovia, 22 de marzo de 2010. Puede consultarse en www.osce.org/odihr/68750?download=true.

muchas veces en distintos idiomas y presentando puntos de vista étnicos, religiosos y culturales diferentes, que pueden llegar a todos los públicos.

75. El formato del entorno de los medios de comunicación ha experimentado una transformación radical al acoger plataformas en Internet y en línea que permiten interactuar en directo y llegar más rápido a todo el mundo. En la era digital, los medios de comunicación también han ampliado su alcance al incorporar las redes sociales, donde la gente comparte e intercambia información, ideas o iniciativas a través de enormes redes nacionales e internacionales y comunidades virtuales. Las nuevas modalidades de medios de comunicación en línea que permiten a las personas que promueven el discurso de odio o el odio cibernético acceder fácilmente al gran público están menos reglamentadas que los medios de comunicación tradicionales y ofrecen el anonimato a quienes deseen explotarlas.

76. Aunque los medios de comunicación digitales han proporcionado nuevos espacios en que los grupos minoritarios pueden participar en el debate público, la accesibilidad, la rapidez y el relativo anonimato que ofrece Internet facilita también la difusión de contenidos de odio. El discurso de odio en Internet adopta muchas formas y se divulga a través de distintas plataformas digitales²⁹ —desde grupos muy organizados que promueven el odio y captan, radicalizan y aleccionan a sus seguidores para que ataquen a grupos específicos hasta la publicación de "listas negras" que contienen llamamientos a la violencia contra personas concretas; el "ciberacoso", dirigido principalmente contra jóvenes y que suele ser de sesgo racial, étnico o religioso; la difusión de propaganda, información falsa y correos basura con mensajes de odio; y el intercambio de información e ideas a través de redes sociales, grupos de debate, listas de distribución y comunidades de intereses³⁰.

77. El anonimato en Internet plantea problemas particulares en relación con el rastreo y el enjuiciamiento de los autores de contenidos que podrían incitar al odio y la violencia. Es posible compartir material en todo el mundo y depositarlo en proveedores de servicios de Internet (ISP, por su sigla en inglés) en función de las distintas legislaciones con grados diversos de protección contra el discurso de odio. Los sitios web en que se promueve el odio racial suelen estar ubicados en jurisdicciones consideradas favorables al discurso de odio o que lo toleran, y pueden reubicarse fácilmente en otra jurisdicción permisiva si son bloqueados o prohibidos.

78. Dado que las plataformas de los medios sociales suelen autorregularse y, por ende, dependen de que los propios usuarios denuncien el material que parece incitar al odio o ser perjudicial, su contenido puede estar accesible hasta que los miembros de la comunidad señalen que incumple las directrices del sitio. Además de los problemas de índole legislativa y jurisdiccional, existen dificultades técnicas asociadas a la eliminación del material que incita al odio en Internet.

79. Los medios y las plataformas de comunicación en línea permiten que los grupos extremistas se organicen más fácilmente, incluso a nivel internacional. En Europa, los partidos políticos populistas de extrema derecha contrarios a los inmigrantes incrementaron su representación en el Parlamento Europeo de apenas un 8% en 2009 a casi un 15% en las elecciones de 2014. Este avance de los partidos de derechas etnonacionalistas es también consecuencia de la tendencia a un lenguaje de "odio" menos radical y más sofisticado y de

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Tarlach McGonagle, "The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges", documento técnico, MCM(2013)005, Consejo de Europa, Conferencia de Ministros responsables de los medios de comunicación y la sociedad de la información, Belgrado, 7 y 8 de noviembre de 2013. Puede consultarse en www.ivir.nl/publicaties/download/1088.

manifestaciones "moderadas" de mensajes de extrema derecha que atraen a grupos más amplios de votantes, lo que hace que tengan un mayor impacto en la sociedad en general³¹.

V. Buenas prácticas para hacer frente y responder al discurso de odio y la incitación al odio en los medios de comunicación

80. A pesar de los innumerables ejemplos de discurso de odio e incitación al odio contra minorías en los medios de comunicación actuales, existen también muchas medidas e iniciativas en las que participan los medios de comunicación o aplicadas por estos para oponerse a esos fenómenos y contrarrestar sus efectos perniciosos.

A. Educación y alfabetización mediática

81. La educación en derechos humanos y la educación para el respeto de la diversidad son primordiales para fomentar una sociedad tolerante, pero no bastan. Deben complementarse con educación que fomente un uso responsable de Internet y los medios sociales entre los ciudadanos, en particular los niños y jóvenes, a fin de contrarrestar la exposición al diálogo de odio y minimizar otros riesgos, como el ciberacoso. Los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil han puesto en marcha diversas iniciativas relevantes para promover la alfabetización mediática, como las que se presentan a continuación.

82. En 2012, el Consejo de Europa inició la campaña "No hate speech movement" (movimiento contra el discurso de odio)³² que estaba dirigida a los jóvenes y tenía por objeto luchar en línea contra el discurso de odio en todas sus formas. La campaña formaba parte del proyecto "Young People Combating Hate Speech Online, 2012-2014" (la juventud contra el discurso de odio en línea), que pretendía dotar a los jóvenes de las aptitudes necesarias para reconocer el discurso de odio, el racismo y la discriminación expresados en línea y tomar medidas para combatir esas prácticas.

83. La Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, creada en 2005, es una entidad cuyo mandato consiste en ayudar a reducir la hostilidad y fomentar la armonía entre las naciones a fin de prevenir los conflictos y promover la cohesión social. La Alianza ha puesto en marcha iniciativas relacionadas con la alfabetización mediática y la gestión de la información para que los consumidores de medios de comunicación sepan interpretar con espíritu crítico la información que reciben. Esas iniciativas incluyen un centro de recursos para la alfabetización mediática y sobre el uso de la información (milunesco.unaoc.org), la creación de una red mundial de universidades y la coordinación de talleres para educadores y publicaciones.

84. En abril de 2014, el Consejo Superior de los Medios de Comunicación de Rwanda, en asociación con la Iniciativa de los Medios de Comunicación de África y la Red de Ética Periodística, inició la campaña "Pasar página: fin del odio en los medios de comunicación en África" coincidiendo con el 20º aniversario del genocidio. El propósito de la campaña es fomentar un periodismo ético, tolerante e inclusivo, una buena gobernanza de los medios de comunicación y una comunicación responsable a través de un panorama de la información

³¹ Catherine Fieschi, Marley Morris y Lila Caballero, eds., *Populist fantasies: European revolts in context* (Reino Unido, Counterpoint, 2013). Puede consultarse en <http://counterpoint.uk.com/wp-content/uploads/2013/10/Populist-Fantasies-European-revolts-in-context.pdf>.

³² Véase www.nohatespeechmovement.org/.

abierto, y comprende un documento de orientación para asegurarse de que se evita el discurso de odio en la labor periodística.

B. Establecimiento de instituciones especializadas

85. La atención institucional dedicada a las cuestiones de las minorías, incluidas las actividades de supervisión y las respuestas al odio contra determinadas minorías, resulta fundamental para prevenir las atrocidades y reforzar la unidad y la estabilidad. Esto es más importante si cabe cuando se han producido actos de violencia y conflictos, como parte de los procesos de justicia de transición y reconciliación.

86. Durante las controvertidas elecciones presidenciales de Kenya en 2007, la violencia desencadenada por el discurso de odio y la incitación al odio de los líderes políticos y religiosos en los medios de comunicación causó más de 1.000 muertes y el desplazamiento de medio millón de personas. A raíz de ello, Kenya creó la Comisión Nacional de Integración y Cohesión, encargada de promover la armonía étnica e investigar las denuncias de discriminación étnica o racial y cualquier cuestión que afectase a las relaciones étnicas y raciales. La Comisión ha realizado actividades contra el discurso de odio, como la elaboración de directrices para los medios de comunicación y manuales de capacitación para los agentes del orden y la organización de talleres y conferencias.

C. Promoción de las normas éticas, órganos reguladores y participación de las minorías en los medios de comunicación

87. Los medios de comunicación pueden luchar contra la incitación al odio y a la violencia adoptando principios y directrices de periodismo ético y responsable a fin de mejorar la calidad de la información y las noticias y evitar los sesgos, los prejuicios y la manipulación, además de promover la diversidad entre sus colaboradores e invertir en una formación adecuada de los profesionales de los medios informativos.

88. En abril de 2014, la Federación Internacional de Periodistas aprobó la Declaración de Bruselas³³ para combatir la incitación al odio y a la violencia a través de los medios de comunicación. En esa Declaración se formulan recomendaciones a los periodistas y sus sindicatos para que respalden los principios y la ética del periodismo responsable, entre otras cosas denunciando los casos de incitación al odio que observen, velando por que las personas que trabajan para los medios de comunicación conozcan los códigos y las directrices, promoviendo la formación y la capacitación de los periodistas, y alentando la diversidad en los medios de comunicación.

89. Los códigos deontológicos desempeñan un importante papel de orientación para los periodistas sobre el modo de informar de manera objetiva y responsable. El Código Deontológico de la Prensa de Benin hace hincapié en que: "los periodistas deben negarse a publicar información que incite al odio tribal, racial y religioso. Deben oponerse a todas las formas de discriminación" (art. 10). En el Código de Conducta en Internet de Singapur se considera como material prohibido aquel que "glorifica, incita o suscribe el odio, la lucha o la intolerancia por motivos étnicos, raciales o religiosos" (art. 4, párr. 2 g)).

90. Los organismos reguladores independientes, como los órganos de vigilancia, los consejos y los defensores del pueblo para los medios de comunicación supervisan las

³³ Véase www.ifj.org/nc/news-single-view/backpid/191/article/ifj-conference-agrees-declaration-to-stand-up-against-hate-speech/.

noticias que se divulgan, detectan y denuncian los contenidos que incitan al odio y reafirman la deontología profesional. Sin embargo, no deben censurar indebidamente las fuentes de los medios de comunicación y deben cumplir las normas internacionales. El Consejo de la Prensa de Bosnia y Herzegovina supervisa la aplicación del Código de Prensa y la investigación de las denuncias. En 2014, en el contexto de la preparación de las elecciones generales, lanzó la campaña "STOP! Hate Speech!" (alto al discurso de odio).

91. En África se han creado varios órganos autorreguladores de los medios de comunicación, algunos de ellos en países con antecedentes históricos de discurso de odio e incitación a la violencia contra grupos minoritarios. La Comisión Rwandesa de los Medios de Comunicación fue establecida en 2013 con el mandato de promover el periodismo ético, defender la libertad de los medios de comunicación y dirimir las denuncias contra los medios. Algunos observadores han señalado la existencia de censura y graves restricciones a las libertades de los medios de comunicación.

92. Un organismo autorregulador de los medios de comunicación de América es el Comité de Ética del Consejo Nacional de Periodismo de Panamá³⁴. El Comité reúne a periodistas, propietarios de medios de comunicación y representantes de la sociedad civil, el mundo académico y la oficina del Defensor del Pueblo, recibe quejas sobre prácticas periodísticas y decide al respecto.

93. La participación de las minorías en el panorama de los medios de comunicación pasa por ofrecer a los profesionales pertenecientes a minorías la posibilidad de trabajar en esos medios. Algunos han introducido programas y períodos de prácticas para captar y formar a empleados pertenecientes a las minorías a fin de promover la diversidad étnica en las salas de redacción y de prensa.

D. Iniciativas de la sociedad civil para hacer frente al discurso de odio

94. Las organizaciones de la sociedad civil han ideado enfoques y medidas innovadores para combatir el odio en los medios de comunicación, incluido Internet. Esas medidas consisten en identificar las tendencias de odio, rastrear y vigilar los sitios web que contienen expresiones de odio, notificar las manifestaciones de odio a las comunidades potencialmente afectadas o contra las que se dirige el discurso de odio, trabajar estrechamente con los proveedores de Internet y los organismos públicos para denunciar los contenidos que incitan al odio y facilitar material educativo y programas de formación en línea.

95. En 1995, la organización Search for Common Ground lanzó la iniciativa Studio Ijambo para combatir a la violencia interétnica en Burundi. El programa pretendía establecer una plataforma para fomentar el diálogo y la tolerancia a través de la radio, a fin de contrarrestar el discurso de odio y la incitación en los programas radiofónicos de la vecina Rwanda. La emisora utiliza diferentes formatos, como los debates y las tertulias, las radionovelas, los *sketches* y los diálogos entre líderes políticos y jóvenes, entre otros. Después de 20 años, este modelo se considera un éxito y se ha reproducido en otros países africanos, por ejemplo en la República Democrática del Congo, donde se ha utilizado la radio para promover mensajes constructivos acerca de la resolución de conflictos.

³⁴ Informe del seminario de expertos para las Américas, Santiago, 12 y 13 de octubre de 2011. Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/MeetingReportSantiago.pdf.

96. El proyecto Umati en Kenya surgió de la preocupación de que las tecnologías móviles y digitales hubieran desempeñado un papel catalizador de la violencia poselectoral de 2007-2008. Con ese proyecto se pretende entender mejor el empleo de un discurso peligroso en el espacio keniano en línea, vigilando los *blogs*, los foros, los periódicos en línea, Facebook y Twitter. Entre octubre de 2012 y noviembre de 2013, se detectaron más de 7.000 casos de discurso de odio en inglés y en las lenguas locales que se comunicaron a otras organizaciones de Kenya que también combaten el discurso de odio.

97. El movimiento Panzagar ("campana del diálogo de las flores") en Myanmar fue iniciado en abril de 2014 por un bloguero birmano y activista de los derechos humanos preocupado por el discurso de odio contra los musulmanes en los medios sociales. Este movimiento adoptó el lema "Moderemos nuestro discurso para prevenir el odio entre seres humanos" y está funcionando de manera dinámica en las redes sociales.

98. Norikoe Net es un grupo afincado en el Japón que trata de acabar con el discurso de odio y el racismo, muchas veces contra los coreanos que se encuentran en el país. El grupo se ha asociado con otras personas para combatir colectivamente el racismo y el discurso de odio organizando actos y protestas contra ese tipo de discurso e impulsando la promulgación de leyes contra la discriminación en el Japón.

99. Algunas iniciativas tratan de hacer partícipes a los ISP en la lucha contra el discurso de odio en línea, promoviendo la aplicación de mecanismos de denuncia de material ilícito divulgado a través de sus servicios, detectando los contenidos de odio que violan las condiciones de servicio o el código de conducta de los ISP y solicitando a los proveedores concernidos que supriman contenidos. La Liga Antidifamación ha luchado con ahínco contra el discurso de odio en línea colaborando estrechamente con los IPS y con organismos encargados de hacer cumplir la ley, y facilitando recursos de formación y material educativo sobre los delitos motivados por prejuicios.

100. Las organizaciones de la sociedad civil han formado redes para luchar contra el ciberodio, presionar para que se promulgue legislación internacional contra la discriminación en Internet y promover el intercambio de información y mejores prácticas. La International Network Against CyberHate (INACH) está integrada por 15 organizaciones de distintos países cuyo propósito es agrupar a las organizaciones y proporcionarles medios para que promuevan el respeto, la responsabilidad y el civismo en Internet luchando contra el ciberodio y concienciando a los usuarios sobre la discriminación en línea.

VI. Conclusiones y recomendaciones

101. El odio suele ser generado, atizado, mantenido y dirigido por determinadas personas o determinados grupos contra otras personas y comunidades que se diferencian de la mayoría dominante por su etnia, su idioma o su religión, y responde muchas veces a razones políticas o a una situación de discriminación prolongada y arraigada. Los mensajes de odio pueden caer en un terreno especialmente fértil cuando existen problemas sociales, económicos o políticos más amplios o una sociedad dividida. Las causas fundamentales del odio suelen trascender las meras diferencias étnicas o religiosas y es necesario entenderlas mejor.

102. Es fundamental reconocer el modo en que, a largo plazo, el discurso de odio y la incitación al odio pueden hacer peligrar la cohesión social y generar o agravar las divisiones y las tensiones entre comunidades. Las medidas para abordar el discurso de odio y los delitos motivados por prejuicios deben promover la participación de las comunidades mayoritarias, en especial de los políticos, los intelectuales, las personas famosas y la gente corriente preocupados por el odio en su sociedad, a fin de que se

unan a las minorías marginadas y desfavorecidas a la hora de reivindicar sus derechos humanos y la igualdad y la dignidad para todos. Esa lucha coordinada ha de incluir medidas legislativas, pero también una respuesta social pronta y eficaz. Si no se hace frente rápidamente a los incidentes motivados por el odio, los grupos afectados pueden sufrir daños permanentes en su autoestima y en su sentimiento de pertenencia a la sociedad, lo que agravará su marginación. Las comunidades mayoritarias pueden desensibilizarse progresivamente a la hostilidad contra los grupos minoritarios en sus respectivas sociedades.

103. Los medios de comunicación tradicionales y contemporáneos disponen de una gran capacidad para impulsar el conocimiento, la comprensión y la aceptación de la diversidad. Los medios pueden también ser utilizados indebidamente como foro para estigmatizar, discriminar o excluir y, en los peores casos, para incitar a la violencia. Por su inmediatez, su alcance universal, su accesibilidad, su naturaleza interactiva y la dificultad para regularlos, los medios de comunicación modernos, en particular los nuevos medios digitales, se han convertido en plataformas accesibles para divulgar el discurso de odio.

104. Existen varios factores que influyen en el alcance o la prevalencia del discurso de odio en los medios de comunicación, como la ausencia de legislación o la falta de claridad de la legislación existente sobre la incitación al odio, las imágenes negativas o estereotipadas de las minorías, el acceso y la representación limitados de las minorías en los medios de comunicación, la desigualdad estructural, la evolución del panorama de los medios de comunicación y la aparición de movimientos extremistas y populistas más organizados.

105. La Relatora Especial insta a los Estados a que promulguen legislación interna, con arreglo al artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la que prohíban "toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia".

106. La legislación debe respetar plenamente el derecho a la libertad de palabra y de expresión y evitar toda interpretación arbitraria o abusiva de las leyes contra el discurso de odio. Los Estados deben establecer umbrales razonables para la evaluación de las formas de expresión que puedan constituir incitación al odio, examinando atentamente, caso por caso, el contexto, el orador, la intención, el contenido, el alcance o la magnitud y la probabilidad o posibilidad de que se produzca un daño. La legislación que prohíbe la incitación al odio debe prever recursos adecuados y eficaces para las víctimas, por ejemplo acciones civiles por daños y perjuicios, y garantizar el derecho de réplica y rectificación.

107. La Relatora Especial hace un llamamiento a todos los Estados para que adopten 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 cuando apliquen o revisen su marco jurídico interno sobre el discurso de odio.

108. La Relatora Especial destaca que existen medios no jurídicos de hacer frente al discurso de odio. La condena pública de ese discurso por los dirigentes políticos, los parlamentarios, los miembros de los partidos, otras personalidades públicas y los líderes de la comunidad puede influir en la opinión pública y contribuir a la unidad y la cohesión social. Los partidos políticos democráticos deben encontrar herramientas eficaces y estrategias de difusión para contrarrestar los mensajes de odio que propagan las fuerzas y los partidos extremistas.

109. Es conveniente establecer instituciones dedicadas a las cuestiones de las minorías, con un mandato de capacitación, vigilancia e intervención que favorezca las relaciones y la armonía entre las comunidades, la difusión de una imagen objetiva de los diversos grupos de población y la paz entre ellos, especialmente en relación con determinadas amenazas como la incitación al odio religioso o racial.

110. 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. Los medios de comunicación deben adoptar códigos de ética y conducta para el ejercicio y la promoción de las normas deontológicas. La participación de profesionales pertenecientes a minorías en los medios de comunicación, en todas las funciones y a todos los niveles, es indispensable para garantizar una imagen objetiva y no estereotipada de las minorías. Los medios de comunicación deben poner en práctica programas para formar, contratar y apoyar a colaboradores que pertenezcan a grupos minoritarios.

111. Los medios de comunicación deben ofrecer a los profesionales del sector una formación específica en relación con las cuestiones de las minorías a fin de ayudarles a mejorar la cobertura y a preparar información exacta, exhaustiva y fundamentada sobre las cuestiones relativas a las minorías.

112. La Relatora Especial 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.

113. Aunque reconoce las dificultades técnicas y operacionales que implica la lucha contra el discurso de odio en línea, la Relatora Especial alienta a los Estados a adoptar medidas específicas como la formación especializada de los miembros de los órganos encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales, a fin de hacer frente a los delitos motivados por el odio y la incitación al odio en Internet e intercambiar información sobre las mejores prácticas a nivel internacional.

114. Los proveedores de servicios de Internet (ISP) deben elaborar condiciones de servicio detalladas, 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. La Relatora Especial alienta a los ISP a que colaboren con las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil para combatir el discurso de odio, entre otras cosas proporcionando cauces adecuados para denunciar los contenidos ilegales de apología del odio divulgados a través de sus servicios.

115. La educación para promover el entendimiento intercultural, el respeto mutuo y la tolerancia entre los grupos de población es primordial para eliminar los estereotipos y los prejuicios contra las comunidades minoritarias. La educación en derechos humanos debería ser una parte importante de los planes de estudio escolares, que deberían incluir también la historia, la cultura y las tradiciones de los grupos minoritarios, así como su importante contribución al enriquecimiento de nuestras sociedades.

116. 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. La Relatora Especial recomienda a los Estados que incluyan los aspectos clave de la alfabetización

mediática en los planes de estudios escolares en todas las etapas, con especial hincapié en el entorno en línea.

117. La Relatora Especial se congratula de la encomiable labor que realiza la sociedad civil, que lleva a cabo campañas de sensibilización pública para combatir el discurso de odio, también en Internet. Alienta a los Estados a que colaboren con esas organizaciones y en esos proyectos y les brinden apoyo, en particular de carácter financiero.
