



## **Recomendación General nº 15 sobre Líneas de Actuación en relación con la lucha contra las expresiones de incitación al odio**

Adoptada el 8 de diciembre de 2015

Estrasburgo, 21 de marzo de 2016



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

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

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

Recordando, más aún, que de la historia europea nace la obligación de recordar, vigilar y combatir el aumento del racismo, la discriminación racial, la discriminación basada en el género, el sexismo, la homofobia, la transfobia, la xenofobia, el antisemitismo, la islamofobia, la discriminación contra los gitanos y la intolerancia, así como los delitos de genocidio, los delitos de lesa humanidad o los delitos en caso de conflicto armado y la negación, trivialización, justificación o condonación en público de tales actos delictivos;

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

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

Considerando que, a efectos de la presente Recomendación General, la incitación al odio debe entenderse como fomento, promoción o instigación, en cualquiera de sus formas, del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por



razones de “raza”<sup>1</sup>, color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual y otras características o condición personales;

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

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

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

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

---

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



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

Consciente del problema y de la gravedad especiales que suponen las expresiones de incitación al odio dirigidas a las mujeres por razón de su sexo, género y/o identidad de género y cuando a ello se unen una o más de las demás características;

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Teniendo presente el criterio de seis puntos consagrado en el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que



constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y convencida de que las prohibiciones penales son necesarias cuando estas expresiones tienen por objeto, o cabe esperar razonablemente que produzcan tal efecto, incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra las personas a las que van dirigidos;

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

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

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

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

Recomienda que los Gobiernos de los Estados miembros:



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

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

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

- a. preparen herramientas fiables para tales fines;
- b. velen por que se designen organismos públicos que puedan emplear estas herramientas y que ello se lleve a cabo con propiedad;
- c. se cercioren de que la recogida de datos sobre estas expresiones no se limite al ámbito de la justicia penal;
- d. garanticen que los datos recabados se desglosen de forma apropiada;
- e. respalden que la sociedad civil, los organismos encargados de velar por la igualdad y las instituciones nacionales de derechos humanos hagan un seguimiento de la incitación al odio y promuevan la cooperación entre aquéllos y las autoridades públicas para abordar esta tarea;
- f. apoyen investigaciones centradas en el análisis de las condiciones que son caldo de cultivo de estas manifestaciones verbales y de su uso;



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

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

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

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

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

c. faciliten mediante prácticas ejemplares el diálogo intercultural;

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

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

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

g. exhorten a las figuras públicas y, en especial, a los líderes políticos, religiosos y de las comunidades a que reaccionen con presteza ante estas expresiones, no sólo para condenarlas, sino para realzar los valores contra los que atacan;

h. persuadan a quienes las utilizan a que renuncien a estas expresiones y las repudien y ayuden a estas personas a desvincularse de los grupos que las profieren; y





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

**5. Apoyen a las víctimas de las expresiones de incitación al odio, tanto individual como colectivamente, y en consecuencia:**

- a. procuren ayudarlas, mediante asesoramiento y orientación, a superar cualquier trauma o sentimiento de vergüenza que hayan sufrido;
- b. velen por que conozcan sus derechos de reparación mediante procedimientos administrativos, civiles o penales y no se les impide ejercerlos debido al miedo, la ignorancia, los obstáculos físicos o emocionales o la falta de medios;
- c. les animen a informar sobre casos de empleo de expresiones de incitación al odio, y faciliten los medios para hacerlo y animen a otros a informar al respecto cuando presenciaren casos de este tipo;
- d. sancionen los casos de trato degradante o acoso a las personas que denuncien las expresiones de incitación al odio o informen de su incidencia;
- e. sean solidarias con las víctimas de estas expresiones y le presten apoyo permanente;

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

- a. promuevan la adopción de los pertinentes códigos de conducta que prevean la suspensión y otras sanciones en caso de infracción de sus disposiciones, así como otros cauces eficaces de información;
- b. animen a los partidos políticos a firmar la Carta de los Partidos Políticos Europeos para una sociedad no racista;
- c. promuevan el seguimiento de la difusión de información maliciosa, de estereotipos negativos y la estigmatización;



- d. alienten a que se condene de forma inequívoca la vulneración de dichos códigos;
- e. respalden una formación adecuada sobre el significado y los efectos negativos de estas expresiones, así como sobre la forma de enfrentarse a ellas; y
- f. promuevan la creación de mecanismos de denuncia y ayuden a establecerlos;

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

- a. se aseguren de hacer uso de todos los medios idóneos a este fin, sin por ello dejar de lado los mecanismos de autorregulación;
- b. fomenten la adopción y empleo de los pertinentes códigos de conducta o condiciones de uso en materia de expresiones de incitación al odio, así como de canales de información eficaces;
- c. promuevan el seguimiento y condena del empleo y difusión de estas expresiones;
- d. fomenten la adopción, si procede, de restricciones de contenido, instrumentos de filtrado de términos y otras técnicas similares;
- e. animar a que se organice la formación adecuada de directores, periodistas y demás personal de los medios de comunicación en cuanto a la naturaleza de las expresiones de incitación al odio y al modo de hacerles frente;
- f. promuevan y colaboren en el establecimiento de mecanismos de reclamación;
- g. exhorten a los profesionales de los medios de comunicación a defender un periodismo de raíces éticas;

**8. Aclaren el alcance y la aplicabilidad de la responsabilidad de Derecho civil o administrativo por el empleo de expresiones de incitación al odio cuyo objeto sea provocar, o quepa esperar razonablemente que produzca**



**tal efecto, la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que van dirigidas, respetando al mismo tiempo la libertad de expresión y opinión y, en consecuencia:**

- a. determinen las responsabilidades concretas de los autores de estas expresiones, prestadores de servicios de internet, foros y hosts de internet, intermediarios *on line*, plataformas de redes sociales, moderadores de blogs y otros actores que desempeñan funciones análogas;
- b. velen por que se otorguen facultades, sujetas a autorización o aprobación judicial, para requerir la supresión de expresiones de incitación al odio de material accesible en Internet y para bloquear sitios en los que se empleen;
- c. velen por que se otorguen facultades, sujetas a autorización o aprobación judicial, para requerir a los grupos de comunicación (incluidos prestadores de servicios de internet, intermediarios *on line* y plataformas de redes sociales) que publiquen una rectificación en la que se reconozca que han publicado expresiones de incitación al odio;
- d. garanticen que se otorguen facultades, sujetas a autorización o aprobación judicial, para prohibir la difusión de estas expresiones y obligar a identificar a quienes las emplean;
- e. legitimen a las víctimas de las expresiones de incitación al odio, los organismos encargados de velar por la igualdad, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales interesadas para iniciar actuaciones legales para solicitar la supresión de expresiones de incitación al odio, exigir el reconocimiento de que se han publicado o prohibir su difusión y obligar a identificar a quienes las hayan empleado; y
- f. ofrezcan una formación adecuada y faciliten el intercambio de buenas prácticas entre jueces, abogados y funcionarios que se ocupen de casos relativos a expresiones de incitación al odio;

**9. Retiren todo apoyo económico o de otra índole prestado por los poderes públicos a los partidos políticos y otras organizaciones que emplean expresiones de incitación al odio o evitan sancionar su empleo por parte**



**de sus miembros y, en el pleno respeto a la libertad de asociación, que prevean la posibilidad de prohibir o disolver dichas organizaciones, con independencia de que reciban o no cualquier tipo de apoyo de los poderes públicos cuando su empleo de expresiones de incitación al odio tenga como finalidad, o quepa suponer razonablemente que va a tener dicho efecto, incitar a la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que van dirigidas;**

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

- a. velen por que se definan claramente los tipos penales y se tenga debidamente en cuenta la necesidad de imponer una sanción penal;
- b. procuren que el ámbito de aplicación de los delitos se defina de forma que permita mantenerse al paso de la evolución tecnológica;
- c. se aseguren de que la persecución penal de estos actos delictivos se emprende de forma no discriminatoria y no se emplea para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas;
- d. dispongan la participación real de las víctimas de las expresiones de incitación al odio en el procedimiento correspondiente;
- e. prevean sanciones para estos delitos que tengan en cuenta tanto las graves consecuencias de estos actos como la necesidad de proporcionalidad;
- f. supervisen la eficacia de la investigación de las denuncias y la persecución de los autores, a fin de dotar de eficacia a estas actuaciones;
- g. velen por una cooperación/coordiación eficaz entre los cuerpos policiales y la fiscalía;



- h. dispongan una formación adecuada y faciliten el intercambio de buenas prácticas por parte de cuerpos encargados de velar por la aplicación de la ley, fiscales y jueces que se ocupan de casos de empleo de expresiones de incitación al odio; y
- i. cooperen con otros Estados para atajar la difusión transfronteriza de expresiones de incitación al odio, sea en soporte físico o electrónico.