



# Asamblea General

Distr. general  
8 de enero de 2024  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 55º período de sesiones

26 de febrero a 5 de abril de 2024

Tema 3 del programa

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

## Odio por motivos de religión o de creencias

### Informe de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea

#### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea, exhorta a que se redoblen los esfuerzos para combatir la incitación al odio, promover la libertad de religión o de creencias, fomentar el diálogo y el entendimiento interconfesionales e interculturales y proteger a las minorías religiosas y de creencias, al tiempo que se defienden todos los derechos humanos. En aras de la eficacia, los Estados deben afrontar el odio por motivos de religión o de creencias con sujeción a los derechos humanos. Asimismo, la Relatora Especial recomienda a los actores no estatales, entre otras cosas, que participen con actitud vigilante en redes transnacionales de promoción para combatir el odio motivado por la religión o las creencias.



## I. Introducción

1. En el presente informe, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea, analiza la apología del odio motivado por la religión o las creencias<sup>1</sup>. El informe examina las múltiples formas que adopta este tipo de odio, sus distintas implicaciones jurídicas y el modo en que afecta a los miembros de la sociedad, individual y colectivamente<sup>2</sup>. La Relatora Especial también examina las respuestas del Estado y de la sociedad civil al fenómeno y las respuestas transformativas que permitirían contrarrestar la apología del odio motivado por la religión o las creencias.

2. El presente informe se basa en las normas de las Naciones Unidas, la práctica de los mandatos anteriores, los trabajos académicos pertinentes y las comunicaciones de 24 Estados, 4 instituciones nacionales de derechos humanos, 1 organización intergubernamental y 49 organizaciones de la sociedad civil, así como en las aportaciones de personas particulares. En él se toma nota de las observaciones y orientaciones sobre el tema, en particular las que figuran en la resolución 77/318 de la Asamblea General y en las resoluciones 16/18, 52/6 y 53/1 del Consejo de Derechos Humanos, incluidas las declaraciones formuladas en el debate urgente celebrado durante el 53<sup>er</sup> período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos<sup>3</sup>.

## II. El odio y su relación con los derechos humanos

3. La exposición al discurso de odio puede ser la causa directa de que los miembros del grupo afectado sufran un daño psicológico, que es una forma de malestar psíquico. La investigación ha demostrado que la exposición a ese tipo de mensajes, por ejemplo, los lanzados desde múltiples fuentes en los medios sociales, puede incrementar aún más ese malestar psíquico<sup>4</sup>. A gran escala, ese daño representa un problema de salud pública. Las investigaciones realizadas han puesto de manifiesto la relación entre la discriminación percibida, la “sobrecarga alostática” y un mayor riesgo de mortalidad temprana, con independencia de la causa de muerte<sup>5</sup>.

4. Las expresiones de odio también pueden afectar de manera directa a la dignidad. De hecho, el discurso de odio constituye en sí mismo un daño a la dignidad, toda vez que conduce a los miembros del grupo afectado a cuestionarse su reconocimiento como miembros libres e iguales de la sociedad<sup>6</sup>. La afirmación anterior parte de una concepción igualitaria de la dignidad que va más allá del reconocimiento legal formal de que los grupos marginados gozan de igual condición.

5. El daño a la dignidad puede generar un sentimiento de “ofensa” que, aunque para el sujeto es real, diferirá en función de la cultura, la nacionalidad, la religión o las creencias y otros parámetros variables. Dado que las personas pueden sentirse ofendidas, disgustadas y escandalizadas por una amplia variedad de cuestiones y situaciones, ¿cómo deben responder las sociedades? Entre los criterios propuestos para que pueda aplicarse un principio de ofensa

<sup>1</sup> El mayor agradecimiento a Daniel Cloney por su contribución a la investigación, así como al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a Ahmed Shaheed y a Thiago Alves Pinto por sus comentarios y sugerencias.

<sup>2</sup> La incitación directa y pública a cometer genocidio está prohibida en virtud del artículo III, párrafo c), de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. El genocidio y el discurso de odio se conjugan en al menos tres de las “diez etapas del genocidio” propuestas por Gregory Stanton, a saber, la simbolización, la deshumanización y la polarización (véase <https://www.genocidewatch.com/tenstages>). La cuestión excede el alcance del presente informe.

<sup>3</sup> Declaraciones realizadas el 11 de julio de 2023 por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en <https://www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2023/07/turk-calls-states-combat-weaponization-religious-differences>, y por Nazila Ghanea, en nombre del Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales, disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-07-11-HRC53-UD-religious-hatred-SR-FoRB-statement.pdf>.

<sup>4</sup> Véase <https://doi.org/10.1080/15213269.2019.1612760>, pp. 603 a 624.

<sup>5</sup> Véase <https://agsjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jgs.18215>.

<sup>6</sup> Véase <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674416864>, pp. 81 a 89.

conviene señalar la existencia de un momento y lugar alternativos en los que el orador, de una forma razonable para él, podría formular esas expresiones evitando ofender a una audiencia cautiva (criterio de evitabilidad), sin olvidar la vitalidad y la importancia que el orador concede a su conducta, la naturaleza de la situación comunicativa y la concurrencia de dolo y malicia. Una ofensa es irrazonable cuando supone una “mofa”, es “flagrantemente dolosa y malintencionada”, no constituye un auténtico discurso político u otra expresión “socialmente útil”, su formulación no busca persuadir y existen posibilidades alternativas de expresión y de situación comunicativa. Debe advertirse que este último criterio ha de aplicarse con particular cuidado, ya que los motivos maliciosos se pueden fácilmente confundir con los guiados por la conciencia<sup>7</sup>.

6. Sin perjuicio de los daños psicológicos y fisiológicos o del sentimiento de ofensa causados por el discurso de odio, la amenaza fundamental a la dignidad de los grupos objeto de ese discurso surge, en conjunción con las expresiones de odio, de la realidad social que las origina, es decir, del desprecio, acaso generalizado, que la sociedad emisora siente hacia la comunidad destinataria por motivos de identidad<sup>8</sup>. Como se ha señalado, debemos “comprometernos a interrumpir la violencia, no solo a vigilarla [...]. Nuestros corazones deben abrirse a la compasión”<sup>9</sup>. Pero, ¿cómo conseguirlo? Si bien la regulación del discurso y la promoción del contradiscurso pueden, en efecto, contribuir en cierta medida a afrontar ciertos tipos de discurso de odio, para dar una respuesta sistémica al asunto se precisa un paquete de herramientas transformativas más amplio.

7. Las autoridades estatales deben permanecer vigilantes ante las expresiones de odio y la ofensa o el daño resultantes, con independencia de que esas expresiones lleguen a constituir una violación de los derechos humanos o de si las autoridades deben responder a ellas como una obligación de derechos humanos. Ese tipo de incidentes pueden ser indicativos de fisuras sociales que necesitan ser sanadas, de burdos usos oportunistas de las divisiones utilizados por políticos o de la necesidad de que se mejoren las actuaciones para integrar a los inmigrantes recién llegados. Estos casos de odio son significativos y requieren medidas y reacciones ponderadas, aunque esas medidas no sean obligatorias en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Al fin y al cabo, la observancia de los derechos humanos es un requerimiento mínimo, no máximo. El papel positivo que deben desempeñar los Estados en esta esfera se aborda en la sección V.B del presente informe.

8. La cuestión, en cualquier caso, es que puede suceder que el odio ofenda y dañe profundamente la sensibilidad de numerosas personas y, sin embargo, ello no justifique de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos la imposición de sanciones penales contra la fuente de ese odio. Adviértase que el criterio para ponderar las obligaciones en materia de derechos humanos no es ni la ofensa ni el daño y que la experiencia de las víctimas es una consideración a tener en cuenta, pero no es determinante. Esto no significa que se deba minimizar o pasar por alto las ofensas y los daños reales, sino que “la mejor forma de contrarrestarlos es mediante medidas sociales”<sup>10</sup> y esas medidas, como se expone a continuación, se determinan de manera concreta en las normas sobre derechos humanos.

### III. Odio por motivos de religión o de creencias

#### A. Características

9. Las actitudes de odio motivadas por la religión o las creencias, si bien presentan atributos particulares, también se solapan y entrecruzan con actitudes de odio motivadas por otras características protegidas. Esas actitudes, así como la forma en que se manifiestan,

<sup>7</sup> Véase <https://global.oup.com/academic/product/the-moral-limits-of-the-criminal-law-9780195052152>, pp. 96 y 44.

<sup>8</sup> Véase [https://www.academia.edu/7942751/Dignity\\_Harm\\_and\\_Hate\\_Speech](https://www.academia.edu/7942751/Dignity_Harm_and_Hate_Speech), pp. 701 a 728.

<sup>9</sup> Véase <https://posthillpress.com/book/religicide-confronting-the-roots-of-anti-religious-violence>, p. xviii.

<sup>10</sup> Véase <https://global.oup.com/academic/product/the-freedom-to-be-racist-9780199739691>, p. 146.

producen o reproducen, pueden variar significativamente en función del contexto. Por ello, la cuestión examinada en el presente informe se aborda, como no podía ser de otro modo, en términos limitados<sup>11</sup>. A continuación, se exponen algunos de sus aspectos fundamentales.

10. Las expresiones y manifestaciones de odio motivadas por la religión o las creencias suelen basarse en antiguas tradiciones históricas de división, conflicto u opresión fraguadas en términos religiosos o de creencias. Relatos históricos, mitos, estereotipos e imágenes, extraídos (supuestamente) de conceptos, tradiciones y textos religiosos, se amalgaman con nociones de pureza racial y unidad nacional, acusaciones de espionaje al servicio de potencias extranjeras, quiebra moral, infiltración para destruir la comunidad dominante, deslealtad al Estado nación y desviación del conjunto hegemónico de valores sociales o disconformidad con él<sup>12</sup>.

11. Normalmente, las representaciones concretas de odio retratan la inferioridad de la comunidad contra la que se dirigen, su exclusión y su falta de pertenencia en términos de religión o de creencias, pero también pueden hacerlo en términos de nacionalidad, ciudadanía, raza, estatus migratorio, valores culturales, lengua u otros factores que puedan urdirse al respecto<sup>13</sup>. Aunque puedan emplear un lenguaje y un marco conceptual de naturaleza religiosa, los propios oradores, así como sus programas políticos, suelen estar bastante alejados de las enseñanzas, las prácticas y las instituciones religiosas. De hecho, los oradores instrumentalizan la religión a modo de marcador de identidad con el que se desmarcan del “otro”<sup>14</sup>. La religión o las creencias sirven de pretexto para legitimar la “no pertenencia”, el “ostracismo cívico”<sup>15</sup> y la “alienidad”<sup>16</sup> de la comunidad objeto del discurso respecto al orden religioso o de creencias, racial, étnico o nacional privilegiado<sup>17</sup>.

12. Por tanto, el odio motivado por razones de religión o de creencias se instrumentaliza de modo deliberado y se conjuga de manera retorcida y artificiosa con otras manifestaciones de odio. No es fácil, por tanto, discernir las distintas formas que puede tomar el odio hacia una comunidad. Las prohibiciones generalistas del discurso de odio<sup>18</sup> han demostrado ser bastante ineficaces, ya que el discurso puede formularse de manera indirecta y las prohibiciones no logran llevar el paso de esas transformaciones.

## B. Medios directos y medios estructurales

13. Las actitudes de odio y las violaciones de derechos humanos que esas actitudes facilitan se pueden generar por medios directos o por medios culturales y estructurales, en particular mediante la incitación explícita, o apenas velada, a la comisión de actos de violencia dirigidos directamente contra minorías religiosas o de creencia<sup>19</sup>. No obstante, las

<sup>11</sup> Dado que otros informes se han centrado en el papel de los medios de comunicación (por ejemplo, [A/HRC/46/57](#)), en el presente informe no se hará particular hincapié en ese asunto.

<sup>12</sup> Comunicaciones de la Comunidad Internacional Bahá'í, Memorial, Centro de Investigación SOVA y la Alianza Evangélica Mundial.

<sup>13</sup> [A/74/358](#), párr. 14, [A/HRC/46/30](#), párrs. 13, 14, 37, 41 y 54, y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 35 (2013), párr. 6. Véanse también, entre otras, las comunicaciones de España, la Comisión de Derechos Humanos de Australia, la Coalición para la Igualdad Religiosa y el Desarrollo Inclusivo, Equality Myanmar, la Defensoría Pública Federal del Brasil, el Geledés Instituto da Mulher Negra, la Joint Initiative for Strategic Religious Action Partners de Indonesia, Memorial, Northern Justice Watch, Search for Common Ground, y el Congreso Judío Mundial.

<sup>14</sup> Véase <https://doi.org/10.1017/9781009262125>.

<sup>15</sup> Véase <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12829>.

<sup>16</sup> Véase <https://escholarship.org/uc/item/144826x7>, p. 331.

<sup>17</sup> En cuanto a las intersecciones de la discriminación basada en la religión o las creencias con la racialización y/o la marginación xenófoba, véanse las comunicaciones de España y Türkiye. Véanse también las comunicaciones enviadas al Brasil (BRA 2/2023), China (CHN 8/2023), Guatemala (GTM 8/2022 y Guyana (GUY 1/2023). Las comunicaciones señaladas en el presente informe pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>18</sup> Véase <https://doi.org/10.5840/soctheorpract201711125>, pp. 851 a 883.

<sup>19</sup> Comunicaciones del Colegio de Abogados de Armenia, Christian Solidarity Worldwide, la National Christian Evangelical Alliance de Sri Lanka, y South Asia Collective. Véanse también las comunicaciones enviadas a la India (IND 9/2023) y al Pakistán (PAK 2/2023 y PAK 4/2023).

actitudes de odio pueden también propagarse y perpetuarse mediante expresiones de desprecio o desconsideración que se encuentran en el discurso político y social cotidiano, tanto formal como informal, y que pueden dar lugar a “distinción, exclusión, restricción o preferencia”<sup>20</sup> hacia personas que profesan religiones o creencias diferentes.

14. Numerosos ejemplos que figuran en las comunicaciones recibidas para el presente informe y en las comunicaciones de los titulares de mandato recibidas en 2023 hacen referencia a amenazas directas, abusos y acoso (tanto en espacios físicos como virtuales). Especialmente cuando se realizan en foros públicos, esas expresiones pueden tener repercusiones psicológicas directas e indirectas en el conjunto de la comunidad destinataria<sup>21</sup> y pueden legitimar la aceptación de esas ideas por la población mayoritaria. A modo de ejemplo de “discurso de odio” se puede citar la propagación de teorías conspirativas, mitos y estereotipos<sup>22</sup>, el negacionismo del Holocausto o de otras atrocidades históricas<sup>23</sup>, la atribución a minorías religiosas o de creencias de la responsabilidad por las acciones de quienes se perciben como sus “pares” en otros lugares<sup>24</sup>, el uso de un lenguaje tendencioso o discriminatorio por parte de figuras públicas en foros de gran difusión o propios de la cultura popular<sup>25</sup>, la calificación generalizada de los miembros de minorías religiosas o de creencias como “blasfemos” o “apóstatas”<sup>26</sup>, la exclusión de la vida económica<sup>27</sup>, la profanación pública de símbolos religiosos<sup>28</sup> y la cobertura mediática tendenciosa<sup>29</sup>. Algunas de esas expresiones alcanzarán a constituir actos de instigación y otras, no (véase la sección III del presente informe). En cualquier caso, todas ellas deben alertar de la existencia de actitudes prejuiciosas que deben afrontarse.

15. Los factores estructurales contribuyen a crear las condiciones necesarias para que se desarrolle el discurso de odio. Como ya señalaron anteriores titulares de mandatos, las situaciones de autoritarismo político, corrupción, falta de transparencia y desconfianza en las instituciones públicas facilitan que comunidades religiosas o de creencias sean utilizadas como chivos expiatorios<sup>30</sup>. Por otro lado, la marginación y la deshumanización de los miembros de minorías religiosas o de creencias suele manifestarse en los textos constitucionales y legislativos y en el modo de funcionar de las instituciones del Estado y de la sociedad, en particular en la esfera educativa<sup>31</sup>. De ese modo, una religión o creencia se asocia al Estado y el Gobierno y a la identidad o la superioridad nacionales, étnicas, culturales o raciales<sup>32</sup>, y sus normas se consideran la medida de lo “normal” y se contraponen y valoran en contraste con la dignidad y los derechos de las minorías religiosas o de creencias<sup>33</sup>. Ese tipo de proyectos políticos pueden tratar de legitimarse invocando o propalando la existencia de disposiciones jurídicas que, como las leyes contra la blasfemia, la conversión o la apostasía, hacen recaer el estigma de la criminalidad sobre ciertas religiones o creencias, o

<sup>20</sup> Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, art. 2, párr. 2.

<sup>21</sup> Comunicaciones de la Comisión de Derechos Humanos de Australia y la Joint Initiative for Strategic Religious Action Partners de Indonesia.

<sup>22</sup> Comunicación de Suecia. Véanse también las comunicaciones de la Comisión de Derechos Humanos de Australia, el Centre for Social Justice, Jubilee Campaign, la National Christian Evangelical Alliance of Sri Lanka, Open Doors International, South Asia Collective, y el Congreso Judío Mundial. Véase también la comunicación enviada a la República de Corea (KOR 5/2023).

<sup>23</sup> Comunicaciones de la Comisión de Derechos Humanos de Australia y el Congreso Judío Mundial.

<sup>24</sup> Comunicación de Christian Solidarity Worldwide.

<sup>25</sup> Comunicaciones de Equality Myanmar, Northern Justice Watch, y South Asia Collective.

<sup>26</sup> Comunicaciones de Christian Solidarity Worldwide y Set My People Free.

<sup>27</sup> Comunicaciones de Open Doors International y la National Christian Evangelical Alliance Sri Lanka.

<sup>28</sup> Comunicaciones del Pakistán y Türkiye.

<sup>29</sup> Comunicación de Suecia.

<sup>30</sup> Véase [A/HRC/25/58](#).

<sup>31</sup> Comunicaciones del Alevi Philosophy Center, la Comunidad Internacional Bahá'í, Christian Solidarity Worldwide, Coordination des Organisations Musulmanes de Centrafrique, Open Doors International, y la Oficina de Información Pública de los Testigos de Jehová.

<sup>32</sup> Comunicaciones de la Coalition for Genocide Response, la Joint Initiative for Strategic Religious Action Partners de Indonesia, y Justice for All.

<sup>33</sup> Comunicaciones de Memorial y del Centro de Investigación SOVA.

sobre sus expresiones<sup>34</sup>. Las leyes antiterroristas también pueden agravar el riesgo de estigmatización y persecución de las minorías religiosas o de creencias<sup>35</sup>. Estos factores estructurales generan y normalizan la discriminación religiosa y, como consecuencia, crean condiciones en que las minorías religiosas o de creencias son vulnerables a expresiones inequívocas de odio e incluso a la violencia física.

16. Por otra parte, el odio motivado por la religión o las creencias se ve a menudo intermediado, facilitado y exacerbado por las plataformas en línea y los medios sociales, que pueden agravar rápidamente las tensiones. En numerosas comunicaciones se subraya que el entorno en línea facilita y amplifica los fenómenos de desinformación, la apología del odio y la consiguiente incitación a la violencia. Los mitos, las teorías conspirativas y los llamados a la violencia se difunden en la actualidad con mayor rapidez y alcance que nunca, lo que con frecuencia implica que los acontecimientos locales acarreen consecuencias mundiales<sup>36</sup>.

### C. Objetivos a los que sirve el odio motivado por la religión o las creencias

17. El odio motivado por la religión o las creencias puede estar causado y agravado por factores que guardan relación con religiones o creencias o con sus doctrinas. Según algunos, la proliferación de ese odio y la violencia directa o estructural que engendra son legítimas y deseables en términos religiosos o de creencia. Sin embargo, como han sugerido anteriores titulares de mandatos, es importante adoptar un enfoque contextual al analizar conflictos supuestamente “religiosos”, dado el peligro que supone esencializar en aún mayor medida las tradiciones religiosas o de creencias<sup>37</sup>.

18. Las actitudes de odio basadas en la religión o las creencias y su promoción social sirven a menudo a fines políticos y económicos concretos<sup>38</sup>. Esas actitudes pueden ser movilizadas para justificar la restricción de la libertad de circulación o de otros derechos que asisten a los refugiados, solicitantes de asilo o migrantes, el despojo de tierras, la clausura de empresas y la imposición de boicots, así como para que una minoría o casta religiosa o de creencias se resigne a solo tener la oportunidad de desempeñar trabajos serviles o peligrosos. Fomentar el desdén hacia una religión o creencia puede cumplir una función política cuando promover la división y la “otredad” se considere provechoso para determinados grupos o forme parte de su ideología. Además, ese desdén puede instrumentalizarse para afirmar una superioridad individual o de grupo. Explotar y fomentar socialmente actitudes prejuiciosas generalizadas forma parte, por tanto, de una cínica estrategia dirigida a obtener o defender una influencia o un poder políticos. Es reveladora la frecuencia con que las expresiones de odio y los actos violentos motivados por la religión o las creencias coinciden con períodos electorales o momentos de conflicto político o económico o de estallido de la violencia en otros contextos<sup>39</sup>. Conviene subrayar también la peligrosa tendencia de los políticos y los partidos políticos a adoptar las retóricas propias de los partidos de extrema derecha, o a forjar con ellos pactos o coaliciones electorales, para preservar el poder político o acceder a él<sup>40</sup>.

<sup>34</sup> Véanse las comunicaciones enviadas a la India (IND 8/2023), Nigeria (NGA 1/2023) y el Pakistán (PAK 2/2023). Respecto al riesgo de devolución que puede originarse en esas leyes o en las situaciones de persecución religiosa, véanse las comunicaciones enviadas a Bangladesh (BGD 5/2023), el Japón (JPN 1/2023) y Türkiye (TUR 3/2023).

<sup>35</sup> Véanse las comunicaciones enviadas a Filipinas (PHL 4/2023) y Sri Lanka (LKA 4/2023). Comunicación del National Council of Churches de Filipinas.

<sup>36</sup> Comunicaciones de Memorial, la Alianza Evangélica Mundial y el Congreso Judío Mundial. Véanse también las comunicaciones enviadas a Nigeria (NGA 1/2023) y Sri Lanka (LKA 5/2023).

<sup>37</sup> Véase [A/HRC/28/66](#).

<sup>38</sup> Véase la comunicación enviada al Brasil (BRA 2/2023).

<sup>39</sup> Comunicaciones de la Comunidad Internacional Bahá'í, el Centre for Social Justice, la Alianza Evangélica del Reino Unido, Justice for All, la National Christian Evangelical Alliance de Sri Lanka, la National Secular Society, la Northern Justice Watch, Search for Common Ground, y el Congreso Judío Mundial.

<sup>40</sup> Comunicación de la Christian Solidarity Worldwide.

## IV. Marco jurídico internacional de derechos humanos

### A. Discurso de odio

19. La Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Discurso de Odio comenzó a ejecutarse en 2019. Si bien no existe una definición jurídica internacional consensuada de “discurso de odio”, la Estrategia citada lo describe como “cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación con una persona o un grupo sobre la base de quienes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad”. La Estrategia y su aplicación no entran en conflicto con el derecho a la libertad de opinión y de expresión y con el apoyo de las Naciones Unidas a que haya “más discurso, y no menos, como medio principal para combatir el discurso de odio”<sup>41</sup>. En concreto, la Estrategia reconoce que la amenaza que supone el discurso de odio no implica “limitar la libertad de expresión ni prohibir su ejercicio, sino impedir que este tipo de discurso degenerare en algo más peligroso y prohibido por el derecho internacional, como la incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia”<sup>42</sup>. Además, la Estrategia hace una mención clara al artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual “estará prohibida por la ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”.

20. Siete años antes de que se pusiera en marcha la Estrategia de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Discurso de Odio, el Alto Comisionado destacó el reto que supone “equilibrar adecuadamente la libertad de expresión y la prohibición de la incitación al odio”<sup>43</sup>. Por este motivo, el ACNUDH acogió un proceso consultivo de múltiples interesados que, gracias a los talleres celebrados a nivel regional y mundial, condujo a la aprobación en 2012 del Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

### B. Plan de Acción de Rabat

21. El Plan de Acción de Rabat proporciona orientación experta, ponderada y no vinculante sobre la distinción que los Estados deben hacer entre los tres tipos de manifestaciones siguientes: “las que constituyen infracción penal; las que, no siendo sancionables por la vía penal, podrían justificar la interposición de una demanda civil o la imposición de sanciones administrativas; las que, aunque no den lugar a sanciones penales o civiles, generan inquietud en relación con la tolerancia, el civismo y el respeto de los derechos que asisten a otras personas”<sup>44</sup>. La incitación al odio requiere una relación triangular entre la acción de un orador que pretende instigar a una audiencia contra un grupo víctima del discurso. El concepto no se aplica a relaciones directas entre el orador y la víctima del discurso. El Plan de Acción de Rabat señala que “por incitación al odio debe entenderse la forma más grave y sentida de oprobio” y propone una prueba para la determinación de la existencia de discurso de odio constitutivo de delito que comprende los seis parámetros siguientes<sup>45</sup>.

a) **Contexto:** El contexto es de gran importancia para determinar la probabilidad de que determinadas declaraciones puedan incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia contra el colectivo afectado. El contexto también puede tener una relación directa con la intencionalidad y la causalidad. El análisis del contexto debe situar el discurso en el marco social y político predominante al momento de su formulación y difusión;

<sup>41</sup> Véase [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action\\_plan\\_on\\_hate\\_speech\\_ES.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf), p. 4.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. 1.

<sup>43</sup> *A/HRC/22/17/Add.4*, párr. 9.

<sup>44</sup> *Ibid.*, apéndice, párr. 20.

<sup>45</sup> *Ibid.*, párr. 29.

b) **Orador:** La posición o el estatus sociales del orador deben ser examinados, en particular si la audiencia a la que se dirige el discurso considera legitimada a esa persona o la organización que representa;

c) **Intención:** El artículo 20 del Pacto anticipa este parámetro. La negligencia y la imprudencia no bastan para que un acto sea constitutivo de delito con arreglo al artículo 20 del Pacto, cuyo tenor exige la “apología” y la “incitación” y no la simple distribución o circulación del material. En este sentido, la intencionalidad requiere la activación de la relación triangular entre el objeto del discurso, su sujeto y la audiencia;

d) **Contenido y forma:** El contenido del discurso constituye un punto fundamental en las deliberaciones de los órganos judiciales y un elemento nuclear del delito de incitación al odio. Al analizar el contenido se puede tener en cuenta, entre otras cosas, el grado en que el discurso fue provocador y directo, así como la forma, el estilo, la naturaleza de los argumentos formulados y el equilibrio logrado entre ellos;

e) **Alcance del discurso:** El alcance comprende elementos como la trascendencia del discurso, su naturaleza pública y el número de personas que componen la audiencia. Otros elementos que deben tenerse en cuenta son si el discurso es público y qué medios de difusión se utilizan, por ejemplo, un único folleto o una emisión en los principales medios de comunicación masiva o en Internet, así como la frecuencia, la cantidad y el alcance de las comunicaciones, si la audiencia disponía de medios para actuar atendiendo a la incitación y si la declaración (u obra) circula en un entorno restringido o es ampliamente accesible a la ciudadanía en general;

f) **Probabilidad, incluida la inminencia:** La incitación constituye, por definición, un acto preparatorio punible. No es necesaria la comisión del acto incitado para que el discurso constituya un ilícito penal. No obstante, debe determinarse la existencia de cierto grado de riesgo de daño. Ello implica que los tribunales deberán evaluar si existía una probabilidad razonable de que el discurso lograra incitar a la acción consumada contra el colectivo afectado y dar por acreditada una relación de causalidad preferentemente directa.

22. En cuanto al contexto y su relación con el alcance del discurso, no queda claro si la evaluación del “contexto social y político prevalente al momento de formularse el discurso” comprende de manera exclusiva su marco geográfico inmediato o se extiende también al entorno más amplio en el que pudieran dejarse sentir las repercusiones del discurso por efecto de su difusión. Dado que la distribución y los canales de difusión de un determinado discurso pueden estar perfectamente probados, nada excluye la consideración más amplia. Sin embargo, es importante prestar atención a que esa consideración no se preste a una instrumentalización cínica, como en el caso del “veto del provocador”<sup>46</sup>.

23. Si bien es necesario examinar cada discurso de odio de manera individualizada, el contexto social y político tiene un impacto relevante en los resultados que pueda cosechar el discurso. Las sociedades necesitan instituciones sólidas y que se rijan por el estado de derecho. Poderes judiciales independientes, medios de comunicación masiva libres y organizaciones de la sociedad civil activas impulsan la resiliencia social, entre otras cosas transformando el “discurso de odio en un fenómeno de otro tipo. Los prejuicios siguen abriéndose paso en la sociedad pero, al tiempo, otras fuerzas multilaterales que los contrarrestan, tanto oficiales como informales, pueden encauzarse de un modo más eficaz contra el odio”<sup>47</sup>. Esas herramientas “materiales y culturales”<sup>48</sup> pueden fomentar la conciencia cívica y proteger de la discriminación y la violencia a las personas pertenecientes a grupos vulnerables, ya que mitigan el ciclo de odio que conduce del discurso al acto de violencia o discriminación y, de ese modo, protegen a las personas frente a sus efectos nocivos directos. El estado de derecho y las instituciones de derechos humanos son fundamentales en este sentido. En su ausencia, con o sin discursos de odio, las personas vulnerables están en peligro.

<sup>46</sup> Se entiende por tal la posibilidad de que minorías proclives a la violencia impidan que se formule un discurso controvertido. Véase <https://global.oup.com/academic/product/the-freedom-to-be-racist-9780199739691>, p. 147.

<sup>47</sup> Véase <https://global.oup.com/academic/product/hate-speech-and-democratic-citizenship-9780198816416>, p. 72.

<sup>48</sup> *Ibid.*, págs. 71 y 72.

24. En los últimos años, el papel y las responsabilidades del orador han atraído mayor atención cuando se trataba de líderes políticos o de otro tipo<sup>49</sup> que, en campaña electoral, trataban de recabar un apoyo populista en entornos cada vez más permisivos con el discurso de odio. La cuestión guarda relación con el resto de los parámetros de la prueba, como el contexto probablemente exacerbado de un entorno de tensión política, la potencial intención de incitar a la audiencia contra el grupo víctima del discurso, el número de personas que componen la audiencia y el alcance del discurso. Ese tipo de oradores contrasta con aquellos otros, como el periodista o el educador, para los que la función eleva el valor del discurso.

25. También es pertinente tener en cuenta si el orador actúa a título oficial o no y si lo hace bajo instrucciones y en línea con la política gubernamental o de otro modo. No distinguir entre actos realizados a título individual y actos que perpetúan y ponen en práctica una política estatal de intolerancia y discriminación motivada por la religión o las creencias supondría una omisión de calado en el debate sobre este asunto. Esos dos tipos de actos no deben confundirse ni equipararse y distinguirlos es esencial a la hora de tasar el riesgo que acarrearán.

26. Cuando la intención es reprobar a titulares de cargos públicos, es decir, a políticos y personalidades públicas, inclusive sus políticas en materia de religión o de creencias, el discurso puede constituir un ejercicio de reflexión política y, por tanto, haría avanzar la libertad universal de religión o de creencias. Tal ejercicio, si es pertinente para la defensa de los derechos humanos, debe ser favorecido. Entre los titulares de cargos públicos se cuentan los líderes religiosos<sup>50</sup>, quienes a menudo ejercen un alto grado de influencia sobre los corazones y las mentes de sus seguidores<sup>51</sup>. La transparencia y la responsabilidad de esos funcionarios y personalidades públicas no deben desacreditarse salvo que, tras un minucioso examen, se determine que se ha formulado un acto de expresión crítica que infringía el umbral establecido en el artículo 20, párrafo 2), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

27. Para determinar el alcance del discurso es necesario evaluar cada eslabón de la cadena de responsabilidad. En general, se ha centrado la atención en un eslabón pasando por alto los demás. Por ejemplo, además de tratar de silenciar el discurso en la fuente (identificada como “orador 1”), con independencia de que en ese punto se considere o no que se ha alcanzado el umbral establecido en el artículo 20, párrafo 2), del Pacto, se debe evaluar el grado de difusión del discurso en los medios sociales. De igual modo, además de centrar la atención en los lugares en que se consumó un daño contra el grupo vulnerado se deben considerar los eslabones anteriores de la cadena que condujeron a la ocurrencia del daño.

28. Resulta especialmente cínico que se dañe a personas solo por su presunta vinculación religiosa o de origen racial o nacional con el orador y se ataquen lugares de culto, embajadas u objetivos comerciales asociados a las supuestas características del orador 1. En tales casos, rastrear la responsabilidad en sentido inverso hasta el orador 1 carece de importancia y puede resultar engañoso. A menudo, el “discurso original” resucita una y otra vez, con el transcurrir del tiempo, en distintos lugares del mundo. El vínculo cada vez más tenue con un “discurso original del orador 1” no debe estorbar la determinación de la cadena de responsabilidad ni la vigilancia de cómo otros hablantes (identificados como oradores 2, 3, 4, etc.) resucitan, de manera intencionada, el incidente. Cada uno de esos actos subsiguientes debe evaluarse por separado y con arreglo a la prueba de umbral de los seis parámetros. La responsabilidad no puede simplemente trasladarse al orador original 1 eximiendo de toda culpa a los oradores posteriores o a sus autoridades estatales. Por el contrario, los oradores posteriores (oradores 2, 3, 4, etc.), cuando actúan de mala fe para instrumentalizar y fomentar el odio y la venganza, deben ser reconocidos como “intermediarios malintencionados”<sup>52</sup>. Además, no puede ni debe pasarse por alto el papel que, en cualquier eslabón de la cadena de transmisión, desempeñan

<sup>49</sup> A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 20. Véase también A/HRC/40/58, anexo I, párrs. 18 a 22.

<sup>50</sup> Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos de Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces, disponible en [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action\\_ES.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf).

<sup>51</sup> A/HRC/40/58, anexo I, párr. 19, y anexo II, compromisos VII-XI.

<sup>52</sup> Véase <https://doi.org/10.1163/18710328-12341291>.

las autoridades estatales cuando manipulan ese discurso para granjearse popularidad y poder, como tampoco las obligaciones que les incumben para evitar esa manipulación.

### C. La libertad de religión o de creencias como medio para combatir el discurso de odio

29. Conviene recordar que el titular de los derechos consagrados en el Pacto puede ser una persona o un grupo de personas, a lo que se alude con las expresiones “toda persona”, “todas las personas” o “las personas” pertenecientes a minorías religiosas o de creencias cuyos derechos humanos se tutelan en los artículos 18 a 22, 26 y 27 del Pacto. La discriminación y la incitación al odio religioso pueden dirigirse contra personas teístas, no teístas, ateos o de cualquier otra creencia, así como contra personas que no profesan creencia alguna<sup>53</sup>. Todos los Estados deben garantizar el disfrute continuo, sin coacción, en todas las circunstancias y para todos de la libertad de religión o de creencias. Esa tutela comprende el derecho a examinar, investigar, intercambiar y tener oportunidades de investigar cuestiones de religión o de creencia y el derecho a cambiar de religión o creencia sin coacción<sup>54</sup>.

30. El derecho a examinar, investigar, intercambiar y tener oportunidades de investigar cuestiones de religión o de creencia y el derecho a cambiar de religión o creencia sin coacción requiere que se apoye la libertad que para todos debe regir en el “ámbito de la conciencia” y, por tanto, guarda relación con las leyes contra la blasfemia. Tales leyes son contrarias a la libertad de religión o creencia, “ya que pueden conducir a una censura *de facto* de cualquier diálogo, debate o crítica en el seno de las religiones y creencias o entre estas, que en la mayoría de los casos podrían ser constructivos, sanos y necesarios”. Esas leyes también dan lugar a discriminaciones y cosas peores, ya que no proporcionan la misma protección a todo “pensamiento, conciencia y religión” y han dado lugar a “numerosos ejemplos de persecución de minorías religiosas o de disidentes, así como también de ateos y no teístas, por la aplicación de leyes que tipifican los delitos religiosos o la aplicación excesivamente rigurosa de leyes que emplean un lenguaje neutro”<sup>55</sup>.

### D. Libros sagrados, incluido el Sagrado Corán

31. En su observación general núm. 34 (2011), el Comité de Derechos Humanos alude al contenido relacionado con los libros sagrados y los símbolos religiosos o de creencias al abordar “las demostraciones de falta de respeto por una religión u otro sistema de creencias” y “las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma”<sup>56</sup>. A este respecto, se plantean varias cuestiones de procedimiento y de fondo que requieren un examen conjunto.

32. Desde el punto de vista del procedimiento, el Comité de Derechos Humanos subraya que las consideraciones basadas en el contenido no pueden ni eludir las exigencias de legalidad ni suspender el examen de todo el marco de derechos humanos. Todas las prohibiciones deben ser compatibles con los artículos 20, párrafo 2), y 19, párrafo 3) (libertad de expresión), así como con los artículos 2 (disponibilidad de vías de recurso), 5 (destrucción de derechos), 17 (privacidad), 18 (libertad de religión o de creencia) y 26 (igualdad ante la ley e igual protección de la ley) del Pacto. Además, esas leyes no deben hacer distinciones “en favor o en contra de una o varias religiones o uno o varios sistemas de creencias, o en favor o en contra de sus seguidores, o bien en favor de los creyentes de una determinada religión con respecto a los no creyentes”. En las palabras introductorias de su observación

<sup>53</sup> Observación general núm. 22 (1993) del Comité de Derechos Humanos, párr. 2, y [A/HRC/40/58](#), anexo I, párr. 10, y anexo II, compromiso II.

<sup>54</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege incondicionalmente la libertad de pensamiento y de conciencia y la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de la propia elección (art. 18), así como el derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones (art. 19, párr. 1). Véase también la observación general núm. 22 (1993) del Comité de Derechos Humanos, párr. 3, y la observación general núm. 34 (2011), párr. 9.

<sup>55</sup> [A/HRC/22/17/Add.4](#), apéndice, párr. 19. Véase también [A/72/365](#), párrs. 26 a 31.

<sup>56</sup> Observación general núm. 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos, párr. 48.

general núm. 34 (2011), el Comité destaca que el artículo 27 del Pacto (en el que se abordan los derechos de las minorías) es uno de los artículos que salvaguarda “la libertad de opinión y expresión”<sup>57</sup>. El marco normativo más amplio de los derechos humanos también restringe de forma estricta el exceso de celo en la aplicación de las prohibiciones de expresión. Sin embargo, ese marco permite asimismo subrayar la necesidad de que la prohibición se ajuste al artículo 20, párrafo 2), del Pacto y al artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>58</sup>.

33. En cuanto al fondo, el mandato reconoce que los ataques a libros sagrados, o incluso a símbolos religiosos, pueden constituir actos de incitación al odio, pero solo si ha quedado probado que el incidente en cuestión supera el umbral previsto en el Plan de Acción de Rabat. Para ello no basta con atender a consideraciones relativas al contenido del discurso, que es uno más de los seis parámetros de la prueba. “No podemos basarnos en abstracciones vacías de contenido o llenas de [...] una respuesta 'basada en principios'. Por el contrario, debemos considerar en cada caso lo que está en juego y cuáles son los riesgos y beneficios de las alternativas de actuación”<sup>59</sup>.

34. Aunque las personas puedan sentir profundamente el insulto, el daño y la provocación derivados de actos gratuitos de provocación, es el marco de los derechos humanos en su conjunto el que permite que al ponderar cualquier posible respuesta se asegure la observancia, de acuerdo con las normas y estándares internacionales, del debido proceso y de la legalidad. La prueba de los seis parámetros proporciona orientación al evaluar el contexto, el orador, la intención, el contenido, el alcance y la probabilidad de daño. Así pues, en ella se tomarán en consideración el lugar en que tiene lugar la destrucción o profanación, la persona o personas que realizan la acción y su intención, junto con otras cuestiones, como su edad y condición, su salud mental o discapacidad, su posición social, la trascendencia del momento elegido para realizar el acto y el significado del acto, teniendo en cuenta la variación que puede experimentar el significado en diferentes contextos políticos. Hay que sumergirse “en los detalles del caso y emitir juicios acordes al contexto” en lugar de adoptar una postura esencialista basada en principios abstractos<sup>60</sup>.

35. También se ha señalado que la “santidad” es una cualidad que escapa por completo al alcance de los derechos humanos<sup>61</sup>. En el plano internacional, los mecanismos de derechos humanos no tienen el mandato de inventariar de manera exhaustiva los libros sagrados y los símbolos religiosos asociados a todo “pensamiento, conciencia y religión”, incluso aquellos que admitan interpretaciones diversas y posibiliten la existencia de grupos intrarreligiosos y sectarios, ni tampoco disponen de los medios para hacerlo. Tal tarea sería desalentadora, inverosímil e “intrínsecamente contradictoria”<sup>62</sup>, toda vez que el inventario tendría que incluir a comunidades religiosas o de creencias que pueden negar la legitimidad de su mutua existencia. Lo que puede confiarse a los foros de derechos humanos es que se ocupen de “las doctrinas religiosas solo en la medida en que ello permita proteger la creencia en esas doctrinas” y tutelar el derecho de las personas y los grupos a “practicar su religión sin perturbaciones”<sup>63</sup>. En la mayoría de los casos, los tribunales de justicia serán los que mejor puedan discernir si un contenido en particular, a la luz de los hechos que concurren en un caso específico, y en conjunción con los demás factores que conforman la prueba de los seis parámetros, alcanza en realidad el umbral de la incitación. Por ejemplo, en octubre de 2023, el Juzgado de Distrito de Linköping (Suecia) declaró a un hombre de 27 años, que había difundido un video en el que quemaba un ejemplar del Corán, culpable de la comisión de un delito de odio dirigido contra un grupo de población y en el veredicto describía las

<sup>57</sup> *Ibid.*, párr. 4.

<sup>58</sup> *Ibid.*, párrs. 50 a 52. Véase también la recomendación general núm. 35 (2013) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, párrs. 6 a 16, y la observación general núm. 37 (2020) del Comité de Derechos Humanos, párrs. 19 y 50.

<sup>59</sup> Véase <https://global.oup.com/academic/product/theres-no-such-thing-as-free-speech-9780195093834>, p. 111.

<sup>60</sup> Véase <https://global.oup.com/academic/product/culture-citizenship-and-community-9780198297680>, p. 14.

<sup>61</sup> Véase <https://doi.org/10.1017/CBO9781139600460>, p. 317.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

circunstancias concretas del caso, como la inclusión de música de fondo relacionada con un atentado terrorista<sup>64</sup>.

## V. Lucha contra el odio y enfoques transformativos

36. Los debates en torno al enfoque más eficaz para luchar contra la apología del odio motivado por la religión o las creencias siguen abordando principalmente las restricciones legislativas, en particular la tipificación de las expresiones de odio. Esos debates son importantes y necesarios. El Plan de Acción de Rabat ha ayudado a las autoridades judiciales a lidiar en la práctica con esta espinosa cuestión. En las contribuciones se señala que sería beneficioso para resolver las tensiones y los retos pendientes que se prestara atención a las causas profundas y a la igualdad sustantiva, así como que se examinara la posibilidad de adoptar enfoques que, además de dar respuesta *a posteriori* a incidentes individuales, procuren transformar los factores culturales y estructurales que dan lugar a esos incidentes. Además, dado el carácter cada vez más transnacional de las manifestaciones de odio y su reactivación en distintos contextos, es muy necesario que se afronte el fenómeno mediante una cooperación multilateral renovada.

### A. Criminalización y contradiscurso

37. El artículo 20, párrafo 2, del Pacto impone a los Estados la obligación de prohibir toda apología del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. El Plan de Acción de Rabat sintetiza el marco jurídico internacional en la materia y ayuda a dar respuesta a las cuestiones conexas a medida que surgen. La prueba del umbral antes señalada proporciona orientación sobre los casos en que puede ser legítimo y necesario restringir la libertad de expresión, de reunión y de religión o de creencia. Omitir el meticuloso examen contextual exigido por el artículo 20, párrafo 2), supondría un grave riesgo de inhibir, en lugar de proteger, la libertad de religión o de creencias<sup>65</sup> y otros derechos.

38. Aunque la justicia penal tiene un papel que desempeñar en la lucha contra la apología del odio constitutiva de incitación, la eficacia de la criminalización puede ser escasa (pues suele limitarse a casos individuales) y distar de tener un impacto transformador. También puede resultar contraproducente, al fomentar un entorno propicio a que aumente el odio. Además, es probable que tenga un efecto disuasorio más amplio sobre el debate<sup>66</sup>, ya que las propias instituciones encargadas de hacer cumplir la ley pueden tener actitudes prejuiciosas que repriman la denuncia y fomenten la impunidad<sup>67</sup>. Las leyes vagas o de amplio alcance dirigidas contra la apología del odio, la blasfemia, la ofensa a los sentimientos religiosos o delitos similares no solo son arbitrarias<sup>68</sup> sino que además pueden conducir a la marginación directa y estructural de las comunidades religiosas o de creencias<sup>69</sup>. Los graves riesgos de denegación de la libertad de religión o de creencia que suponen tanto las disposiciones legislativas contra la blasfemia como la instrumentalización de esas disposiciones se han expuesto de manera amplia en las observaciones del mandato, así como en la jurisprudencia

<sup>64</sup> Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-10-19-EOM-sr-religion.docx>.

<sup>65</sup> A/HRC/2/3, párr. 50.

<sup>66</sup> Comunicaciones de Search for Common Ground, la Alliance Defending Freedom International, el Centro de Investigación SOVA, la Northern Justice Watch, Open Doors International, la National Christian Evangelical Alliance of Sri Lanka, la National Secular Society, y la Oficina de Relaciones Exteriores de la Comunidad Islámica Ahmadía.

<sup>67</sup> Comunicaciones de la Oficina de Relaciones Exteriores de la Comunidad Islámica Ahmadía, el Centre for Social Justice, la Joint Initiative for Strategic Religious Action Partners de Indonesia, y el Congreso Judío Mundial.

<sup>68</sup> A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 15: “Cuanto más amplia sea la definición de incitación al odio en la legislación interna, mayor será la posibilidad de una aplicación arbitraria de la ley”.

<sup>69</sup> Comunicaciones de ADF International, Memorial, Christian Solidarity Worldwide, Ex-Muslims of North America, South Asia Collective, y Jubilee Campaign. Véanse también las comunicaciones enviadas a la India (IND 6/2023), el Pakistán (PAK 3/2023) y Sri Lanka (LKA 3/2023).

de los mecanismos internacionales de derechos humanos, incluido el Comité de Derechos Humanos<sup>70</sup>.

39. El contradiscurso, es decir, el pronunciamiento público contra la apología del odio motivado por la religión o las creencias, es un complemento valioso y necesario para la regulación de la libertad de expresión. Su valor ha sido reconocido por el Consejo de Derechos Humanos en sus resoluciones 16/18, párrafo 5 e), y 53/1, párrafo 3), así como en el Plan de Acción de Rabat<sup>71</sup>. Contrarrestar las expresiones de odio no corresponde únicamente a la comunidad que las sufre. Los funcionarios del Estado, los diplomáticos, las personalidades públicas, incluidos los parlamentarios, así como las autoridades religiosas y las organizaciones de la sociedad civil, desempeñan un papel fundamental para que quienes promueven el odio reciban una respuesta contundente, lo que reforzará la certeza de las minorías religiosas o de creencias en que se defenderá su condición de ciudadanos libres e iguales<sup>72</sup>. En este sentido, alientan a la Relatora Especial las iniciativas lideradas por la sociedad civil y encaminadas a investigar, desarrollar y difundir entre la ciudadanía estrategias de contradiscurso, así como a fomentar la distensión, la desmitificación y el diálogo cordial en cuanto que elementos conformantes de la responsabilidad cívica<sup>73</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil también han emprendido iniciativas de calado para ayudar a las víctimas del discurso de odio formulado en el espacio digital, como la habilitación de teléfonos de asistencia feminista<sup>74</sup>. Se alienta a los Estados a que cooperen con esas iniciativas y las apoyen.

40. Sin embargo, los pronunciamientos públicos de denuncia también tienen limitaciones, en el sentido de que hacen frente principalmente a incidentes individuales y no pueden, por sí solos, luchar contra los factores estructurales y culturales que propician la apología del odio o contra los patrones más generales de desventaja. La “protección” frente a los grupos socialmente dominantes a través del contradiscurso también puede reforzar la condición de víctima de los grupos hacia los que va dirigido el discurso de odio sin que se afronten los procesos que fomentan la dominación.

41. Tanto las prohibiciones como los enfoques basados en el contradiscurso pueden llegar demasiado tarde para corregir las causas que subyacen al odio hacia determinados grupos, como es el caso, por ejemplo, del discurso de odio y la movilización para la consecución de determinados objetivos políticos, económicos, sociales o de otra índole. Incluso en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la que se insta con firmeza a condenar toda la propaganda y todas las organizaciones racistas y a “tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación” (art. 4), se afirma que tales medidas deben tener debidamente en cuenta otros derechos humanos. Además, las respuestas deben considerar toda una serie de derechos consagrados en el artículo 5 de la Convención, como la igualdad de trato ante la ley, la libertad de pensamiento, conciencia y religión y la libertad de opinión y expresión (arts. 4 y 5, párrs. (a) y (d), incisos vii) y viii)). La cuestión sigue siendo la siguiente: ¿Cuáles serían las características de una agenda transformativa que afronte esas actitudes y su reproducción y cómo podría tal agenda complementar las prohibiciones y los contradiscursos y subsanar sus limitaciones?

42. Afrontar las causas profundas del odio motivado por la religión o las creencias exige examinar, más allá de los casos individuales de apología del odio, los procesos subyacentes que reproducen esas actitudes prejuiciosas. Esos mismos procesos limitan la eficacia de las prohibiciones, en particular a través de la justicia penal, ya que los grupos religiosos o de

<sup>70</sup> Observación general núm. 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos, párr. 48, [A/71/269](#), párrs. 45 y 46, [A/73/362](#), párrs 48 y 49, [A/HRC/13/40](#), párr. 39, [A/HRC/22/51](#), párrs. 53 y 66, [A/HRC/25/58](#), párr. 70, [A/HRC/31/18](#), párrs. 59 y 60, y [A/HRC/40/58](#), párrs. 33 y 34.

<sup>71</sup> [A/HRC/22/17/Add.4](#), apéndice, párr. 36. Véase también [A/HRC/40/58](#), anexo I, párrafos 20 a 22, y anexo II, compromisos VI y VII.

<sup>72</sup> Comunicaciones de Suecia y la Alianza Evangélica Mundial.

<sup>73</sup> Véase la comunicación del Centro Internacional Rey Abdullah Bin Abdulaziz para el Diálogo Interreligioso e Intercultural. Véase también I Am Here International (<https://iamhereinternational.com>) y Dangerous Speech Project (<https://linktr.ee/dangerousspeech>).

<sup>74</sup> Véase, por ejemplo, el centro de recursos sobre líneas de atención feministas desarrollado por Digital Defenders Partnership (<https://www.digitaldefenders.org/feministhelplines>).

creencias contra los que van dirigidos pueden estar ausentes o infrarrepresentados en esos mismos mecanismos de justicia penal, o incluso pueden estar en su punto de mira. El derecho penal es un instrumento impreciso, y el recurso a medios legales podría fomentar una escalada inútil de tensiones y conflictos. De igual modo, los factores que sistemáticamente propician la marginación refuerzan la infrarrepresentación de los grupos marginados entre los actores políticos y de otro tipo con capacidad de influencia, en cuya autoridad se basan los enfoques basados en el contradiscurso.

## B. Enfoques transformativos: combatir las causas profundas

43. Los enfoques transformativos pretenden hacer frente a las desventajas estructurales, lo que requiere la ejecución de medidas prioritarias diferentes en diferentes contextos. No obstante, como base para un mayor compromiso y reflexión y sin ánimo de exhaustividad, se presentan a continuación varios elementos importantes basados en los que se enumeran en la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos y en resoluciones posteriores del Consejo y de la Asamblea General<sup>75</sup>, así como en conceptos más amplios como los de interseccionalidad, justicia transformadora e igualdad sustantiva<sup>76</sup>.

44. El deseo de subsanar las causas profundas no es novedoso en el ámbito de los derechos humanos. Varias recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial nos dan una idea de la amplitud de los esfuerzos requeridos para que los Estados comban con seriedad la incitación al odio. El alcance general de las medidas exigidas por los artículos 4 a 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial llama la atención sobre el hecho de que prohibir ciertos discursos sirve de poco en ausencia de otras medidas de carácter general. Por ejemplo, en relación con la discriminación de los romaníes, el Comité recomendó a los Estados partes que revisaran y modificaran la legislación, adoptaran y pusieran en ejecución estrategias, programas y proyectos adecuados, manifestaran “una voluntad política decidida” y mostraran “un liderazgo moral” con el fin de proteger a los romaníes contra la discriminación, fomentar un diálogo genuino con las comunidades para mejorar las relaciones y superar los prejuicios, establecer un diálogo entre las comunidades y la policía, tomar medidas en la esfera de la educación para apoyar a los niños romaníes mediante la impartición de una educación de calidad y cooperar con los padres, revisar los libros de texto e incluir en ellos material sobre la historia y la cultura romaníes, mejorar las condiciones de vida, fomentar el empleo, incluso mediante medidas especiales, cuando proceda, evitar la segregación en el ámbito de la vivienda, promover la salud, aprobar e implantar medidas especiales en relación con los medios de comunicación, desarrollar campañas de concienciación pública y facilitar el acceso de los romaníes a los medios de comunicación, además de implantar medidas que promuevan su participación en la vida pública y en los órganos de gobierno<sup>77</sup>.

45. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también propuso medidas generales similares en relación con la discriminación basada en la “ascendencia”, entre otras incorporar una prohibición expresa, realizar encuestas periódicas sobre la discriminación y suministrar información desglosada sobre su distribución geográfica y sus condiciones, formular y poner en marcha una estrategia nacional amplia, incluso recurriendo a medidas especiales, y organizar programas de formación “con miras a prevenir toda injusticia basada en prejuicios”<sup>78</sup>.

46. Las propuestas citadas reflejan la trascendencia de las medidas que deben adoptarse para hacer frente a los prejuicios, medidas que superan con mucho el imperativo de combatir el discurso de odio. También nos remiten a la acertada insistencia del Plan de Acción de Rabat en que se realicen exhaustivas evaluaciones de las situaciones pertinentes para evitar

<sup>75</sup> Véase <https://www.ohchr.org/es/minorities/combating-intolerance-against-persons-based-religion-or-belief>.

<sup>76</sup> Véase <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>.

<sup>77</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 27 (2000).

<sup>78</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 29 (2002), párrs. 1 b), e) y j), y 5 y).

la eterna “dicotomía de (1) no perseguir los casos de incitación ‘real’ al odio o (2) perseguir a las minorías bajo el pretexto de aplicar leyes nacionales contra la incitación”<sup>79</sup>.

47. Las medidas a cuya adopción se exhorta en las resoluciones anuales aprobadas desde 2011 por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia por motivos de religión o de creencias, así como en los informes temáticos conexos, inspiran el marco de enfoques transformativos que se expone a continuación<sup>80</sup>.

**1. Forjar redes de colaboración para fomentar el entendimiento mutuo y el diálogo e inspirar la acción constructiva encaminada hacia objetivos políticos compartidos y la búsqueda de resultados tangibles**

48. Las iniciativas han incluido foros interconfesionales<sup>81</sup>, actividades policiales de divulgación sobre los delitos de odio destinadas a las comunidades religiosas<sup>82</sup> y programas educativos destinados a la ciudadanía en general<sup>83</sup>. Esas iniciativas se deben alentar con decisión y deben tener como partícipes a las comunidades tradicionales, no tradicionales y “nuevas” basadas en la religión o en las creencias y fomentar el diálogo y la comprensión de la diversidad tanto de las comunidades religiosas o de creencias diferentes como en el seno de ellas.

**2. Implantar mecanismos dirigidos a detectar y mitigar posibles elementos de tensión entre los miembros de comunidades religiosas diferentes y a ayudar a la prevención de conflictos y promover la mediación**

49. Entre las medidas presentadas conviene señalar las iniciativas para el diálogo y la conciliación<sup>84</sup>, las mesas redondas<sup>85</sup>, la constitución de departamentos específicos<sup>86</sup>, la formulación de directrices para la prevención de la violencia comunitaria<sup>87</sup> y la incorporación del derecho a la libertad de religión o de creencia en la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos<sup>88</sup>. Esas iniciativas permiten conocer mejor los daños que generan los actos de apología del odio, en particular los que, pese a no alcanzar el umbral de prohibición previsto en los artículos 19 y 20 del Pacto, alertan de forma temprana de la posibilidad de que se cometa un delito de incitación. Las iniciativas señaladas deben ser objeto de un seguimiento activo, incluso en contacto directo con las comunidades destinatarias<sup>89</sup>, y deben comprender medidas legislativas y de políticas no limitadas a la esfera del derecho penal y que, en particular, cuenten con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil. En su informe de 2023 a la Asamblea General, la Relatora Especial recomendó la creación de un punto focal nacional para la libertad de religión o de creencias facultado para vigilar en todas las instituciones del Estado las cuestiones relativas a la libertad de religión o de creencias y a la prohibición de la discriminación por motivos de religión o de creencias<sup>90</sup>. Ese punto focal podría también recopilar datos sobre posibles áreas de tensión, ejercer las labores de vigilancia pertinentes e implantar un sistema de alerta temprana.

<sup>79</sup> A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 11.

<sup>80</sup> Véase <https://www.ohchr.org/es/minorities/combating-intolerance-against-persons-based-religion-or-belief>.

<sup>81</sup> A/HRC/49/86, párr. 6.

<sup>82</sup> *Ibid.*, párr. 5.

<sup>83</sup> A/78/241, párr. 5.

<sup>84</sup> A/HRC/46/67, párr. 18. Véanse también las contribuciones de Kenya, Rumanía y Ucrania.

<sup>85</sup> A/HRC/52/79, párr. 8.

<sup>86</sup> *Ibid.*, párr. 9. Véanse también las comunicaciones de Australia, Chile y Colombia.

<sup>87</sup> A/HRC/49/86, párr. 9.

<sup>88</sup> A/HRC/46/67, párr. 17.

<sup>89</sup> Comunicaciones de Chile, Colombia y Lituania. Véanse también las comunicaciones de la Defensoría Pública Federal del Brasil, la Joint Initiative for Strategic Religious Action Partners de Indonesia, el Centro de Investigación SOVA y el Congreso Judío Mundial.

<sup>90</sup> A/78/207, párr. 105.

### **3. Fomentar la capacitación de los funcionarios públicos en estrategias eficaces de divulgación**

50. Una divulgación eficaz es esencial para desarrollar y mantener la confianza en las instituciones del Estado, incluidas las fuerzas del orden. Entre las iniciativas comunicadas por los Estados conviene señalar las actuaciones de concienciación organizadas por los organismos públicos, la elaboración de materiales formativos para funcionarios públicos y la impartición a las fuerzas del orden y los operarios jurídicos de programas de capacitación sobre la no discriminación y los delitos y el discurso de odio en el marco de la lucha contra el racismo y la xenofobia<sup>91</sup>. La formulación y la ejecución de esas iniciativas debería contar con la participación directa de las comunidades afectadas, los grupos religiosos o de creencias y las organizaciones confesionales y de la sociedad civil.

### **4. Alentar las iniciativas de los dirigentes encaminadas a debatir en sus comunidades las causas de la discriminación y a desarrollar estrategias que las contrarresten**

51. También es importante apoyar y facilitar el diálogo entre líderes religiosos, siempre que se asegure la inclusividad y la representación<sup>92</sup>. Las iniciativas deberán fomentar el diálogo, procurarán subsanar las causas psicológicas profundas que subyacen a los prejuicios entre comunidades desde la base<sup>93</sup> y tendrán la capacidad de realizar actividades de forma continuada y no solo en momentos de repunte de la violencia<sup>94</sup>.

### **5. Comprender la necesidad de luchar contra la denigración, los estereotipos religiosos negativos y la incitación al odio religioso, así como, para lograr ese fin, formular estrategias y armonizar las actuaciones a nivel local, nacional, regional e internacional, inclusive en las esferas educativa y de concienciación**

52. Los estereotipos y estigmas históricos pueden estar arraigados en las narrativas de las culturas dominantes, tanto dentro como fuera de las instituciones estatales. Para corregir eficazmente esos estigmas es preciso que se tomen medidas en todos los ámbitos. Entre otras cosas, se podría impartir educación basada en los derechos humanos sobre la diversidad religiosa o de creencias, reconocer las atrocidades históricas y la marginación, pedir perdón por ellas y realizar actividades de concienciación, mejora de la competencia profesional y fomento de la capacitación. Los proyectos educativos y los planes curriculares ejecutados<sup>95</sup>, así como los programas dirigidos a combatir formas particulares de intolerancia religiosa o de intolerancia motivada por las creencias, alientan al mandato.

### **6. Reconocer el debate de ideas abierto, constructivo y respetuoso, así como el diálogo interreligioso, interconfesional e intercultural, a nivel local, nacional, regional e internacional**

53. El diálogo interconfesional y la acción conjunta pueden desempeñar un papel positivo en la lucha contra el odio, la incitación y la violencia por motivos religiosos. Los Estados también han informado de la creación de espacios interconfesionales para el diálogo y el intercambio de opiniones sobre temas de interés común<sup>96</sup>, así como de la existencia en zonas

<sup>91</sup> A/76/164, párrs 11 a 13, A/78/241, párr. 9, A/HRC/49/86, párrs 12 a 14, y A/HRC/52/79, párrs. 11 y 12.

<sup>92</sup> Véase <https://www.toaep.org/ps-pdf/41-bergsmo-manocha/>, pp. 991-1008. Véase también la comunicación de Search for Common Ground.

<sup>93</sup> Comunicación de Chile. Véanse también las comunicaciones del Asia Center y de Interfaith Encounter.

<sup>94</sup> Comunicación del Centre for Social Justice.

<sup>95</sup> Véanse las comunicaciones del National Christian Evangelical Council de Sri Lanka, el Congreso Judío Mundial y la Coalición para la Igualdad Religiosa y el Desarrollo Inclusivo. Véase también <https://creid.ac/blog/2020/09/17/reforming-religious-education-curricula-in-iraq> y <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/15930>.

<sup>96</sup> A/HRC/49/86, párr. 33, y A/HRC/52/79, párrs. 28 y 29.

afectadas por conflictos de plataformas para el diálogo y el intercambio de opiniones entre jóvenes<sup>97</sup>.

**7. Adoptar medidas eficaces para garantizar que los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones, no discriminen a las personas por motivos de religión o creencias**

54. En el informe de la Relatora Especial presentado a la Asamblea General en 2023 también se destacó que las actitudes prejuiciosas y discriminatorias de los funcionarios del Estado constituían un obstáculo fundamental para el efectivo disfrute de la libertad de religión o de creencias. Alientan a la titular del mandato las comunicaciones en que se detallan las iniciativas emprendidas por el Estado y la sociedad civil para capacitar a las fuerzas del orden, los operadores jurídicos y el personal de otras instituciones del Estado sobre la libertad de religión o de creencias y su normativa pertinente<sup>98</sup>.

**8. Fomentar la libertad religiosa y el pluralismo promoviendo la capacidad de los miembros de todas las comunidades religiosas para manifestar su religión y contribuir abiertamente y en igualdad de condiciones a la sociedad**

55. Para combatir eficazmente las causas profundas que subyacen al odio motivado por la religión o las creencias es imperativo que se ajuste el orden constitucional y legislativo a las normas internacionales, en particular regulando de manera amplia contra la discriminación<sup>99</sup> y tutelando la libertad de religión o de creencias, de conformidad con los artículos 18 y 27 del Pacto<sup>100</sup>. La introducción de cambios estructurales, como la realización de ajustes razonables y, en términos más generales, la reestructuración de las instituciones, repercutirá también de manera positiva en el efectivo disfrute del derecho a manifestar la religión o las creencias, ya que la igualdad de las minorías religiosas o de creencias dejaría de medirse con la vara de una “normalidad” hegemónica.

**9. Fomentar, en todos los sectores de la sociedad, la representación y la participación significativa de las personas, con independencia de su religión o de sus creencias**

56. La apología del odio puede combatirse con iniciativas encaminadas a mejorar la participación y la integración social de las minorías religiosas o de creencias. Entre otras cosas, se puede fomentar el diálogo activo durante los procesos legislativos y parlamentarios y la participación en los asuntos de interés local, por ejemplo, mediante el establecimiento de mecanismos de consulta y diálogo y la organización de grupos de trabajo o equipos de tareas conjuntos con comunidades religiosas y organizaciones de la sociedad civil<sup>101</sup>. Es vital que este compromiso no sea meramente simbólico y que, por el contrario, fomente la participación genuina y la integración social de las minorías religiosas o de creencias en toda su diversidad.

**10. Actuar de manera firme para evitar la aplicación de perfiles religiosos, es decir, el empleo perverso de la religión por las fuerzas del orden como criterio para practicar interrogatorios, registros y otros procedimientos de investigación**

57. La elaboración de perfiles religiosos puede, como ya se ha señalado, reflejar y reforzar prejuicios arraigados entre los agentes del orden sobre determinadas minorías religiosas o de creencias. Resulta esencial que los Estados se comprometan a luchar eficazmente contra las prácticas formales e informales de caracterización negativa en función de la religión, en

<sup>97</sup> A/76/164, párr. 25.

<sup>98</sup> Comunicaciones de la Unión Europea, la Joint Initiative for Strategic Religious Action Partners de Indonesia, Ordo Iuris, y Search for Common Ground.

<sup>99</sup> Véase <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide>.

<sup>100</sup> Véanse las comunicaciones de Belarús (BLR 7/2023), Irán (República Islámica del) (IRN 15/2023), Libia (LBY 2/2023), Nicaragua (NIC 2/2023) y Viet Nam (VNM 2/2023).

<sup>101</sup> Comunicaciones de la Unión Interparlamentaria y la Joint Initiative for Strategic Religious Action Partners de Indonesia.

particular mediante la concienciación y la capacitación efectivas y continuas de los agentes del orden<sup>102</sup> en colaboración con la sociedad civil y las comunidades religiosas o de creencias.

### C. Cooperación multilateral

58. A primera vista, se podría pensar que la rapidez con que se difunde la apología del odio, su extensión y su reproducción y reutilización en contextos diferentes, por actores diversos y con fines diferenciados, dificultan a los Estados la evaluación del “alcance”, por definición más amplio, de un discurso y, por tanto, exigen que por cautela se adopte un enfoque más represivo. Sin embargo, es preciso subrayar que no por ello el Estado, o los Estados, cesa en su obligación de proteger a las minorías religiosas o de creencias y a cualesquiera otras personas que se encuentren bajo su jurisdicción y puedan ser objeto de ataques como consecuencia directa o indirecta del discurso de odio. En lugar de agravar las prohibiciones sobre toda expresión que en determinadas circunstancias y en otro contexto pudiera reutilizarse para inducir a la comisión de actos de discriminación o de violencia, lo que se necesita es más diálogo y colaboración entre los Estados, que deben trabajar juntos de forma eficaz para garantizar la protección a las minorías religiosas o de creencias.

59. En su resolución 77/318, la Asamblea General alienta a los Estados Miembros a que estudien, cuando proceda, iniciativas para determinar ámbitos de actuación en todos los sectores y niveles de la sociedad a fin de promover el diálogo, la tolerancia, el entendimiento y la cooperación entre religiones y culturas. Exhorta también a los Estados, a los que incumbe la responsabilidad primordial de contrarrestar la discriminación y el discurso de odio, y a todos los interlocutores pertinentes, incluidos los dirigentes políticos y religiosos, a que promuevan la inclusión y la unidad y a que se pronuncien y adopten medidas enérgicas contra el racismo, la xenofobia, el discurso de odio, la violencia y la discriminación.

60. El Proceso de Estambul para la Lucha contra la Intolerancia, la Discriminación y la Incitación al Odio o a la Violencia por Motivos de Religión o de Creencias, que fue establecido como mecanismo específico para dar seguimiento a la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos<sup>103</sup>, podría constituir un importante eje vertebrador de las iniciativas internacionales en favor de un diálogo global para la promoción de una cultura de la tolerancia y la paz a todos los niveles basado en el respeto de los derechos humanos y de la diversidad de las religiones y las creencias. El Proceso de Estambul es el foro en el que los Estados y otras partes interesadas comparten sus experiencias y ponen en común el impacto de las medidas adoptadas para promover la aplicación de las líneas de acción previstas en la resolución 16/18 del Consejo<sup>104</sup>. Debería invitarse con regularidad a las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los líderes religiosos y los agentes confesionales, a participar en las reuniones del Proceso de Estambul, a fin de que puedan compartir las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas. Su participación permitiría recopilar experiencias de aprendizaje entre pares y de aplicación de líneas de actuación a nivel internacional, regional, nacional y local<sup>105</sup>.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

61. **La Relatora Especial reitera su exhortación a que se redoblen los esfuerzos para promover la libertad de religión o de creencias, fomentar el diálogo y el entendimiento interconfesionales e interculturales, proteger a las minorías religiosas y de creencias y combatir el discurso de odio, al tiempo que se defienden todos los derechos humanos. Los Estados deben afrontar, con sujeción a las normas de derechos humanos, el odio motivado por la religión o las creencias. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia debe ser prohibida por la ley. Los líderes políticos y religiosos tienen un papel fundamental que desempeñar en la denuncia firme y pronta contra la intolerancia y el discurso de**

<sup>102</sup> Véanse las comunicaciones de Dinamarca y México.

<sup>103</sup> Véase <https://www.universal-rights.org/istanbul-process/>.

<sup>104</sup> Véase <https://www.istanbulprocess1618.info/impact/>.

<sup>105</sup> Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/faithforrights/Faith-for-rights-P2Pweek2023.pdf>.

odio. Aunque las normas internacionales proporcionan el marco para combatir la incitación a la discriminación y la violencia, las leyes, por sí solas, no son suficientes y los Estados deben también aprobar medidas políticas y programas para promover la diversidad y la libertad de expresión en unas sociedades cada vez más multiculturales e interconectadas.

62. La Relatora Especial recomienda a los Estados que:

a) Recopilen datos desglosados, registren e informen de manera periódica sobre todos los discursos de odio, incluidos los motivados por la religión o las creencias, a fin de alertar a las autoridades sobre casos y pautas de intolerancia, discriminación y violencia, de modo que los puedan combatir de manera adecuada;

b) Tomen medidas oportunas y contundentes contra los discursos discriminatorios que estén motivados por la religión o las creencias y menoscaben la igualdad de los miembros de la sociedad. Algunos discursos suscitan preocupación “en relación con la tolerancia, el civismo y el respeto a los derechos de los demás”, mientras que las formas ilícitas de expresión pueden “justificar una demanda civil o sanciones administrativas” o, como último recurso en situaciones estrictamente justificables, también pueden dar lugar a “sanciones penales”<sup>106</sup>;

c) Reconozcan que el discurso de odio motivado por razones religiosas que no constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia debe ser afrontado de manera activa mediante medidas y políticas enérgicas, pero no debe ser criminalizado;

d) Inviertan en generar confianza y cohesión a largo plazo, de modo que las instituciones del Estado y la comunidad en general puedan mantener una comunicación regular que permita revelar los casos de discurso de odio y responder a ellos de manera colaborativa a nivel institucional y social;

e) Revisen toda su legislación y sus políticas para garantizar que las políticas estatales no incurran en discursos de odio. También es necesario revisar los mecanismos y procedimientos de denuncia, de modo que los actores estatales que incurran en discursos de odio no queden impunes;

f) Aprueben leyes integrales contra la discriminación con miras a prevenir y combatir el odio motivado por la religión o las creencias, con independencia de si el discurso de odio en cuestión alcanza o no a el umbral de incitación de conformidad con el artículo 20, párrafo 2), del Pacto<sup>107</sup>;

g) Formulen planes de acción, en consulta con las comunidades religiosas o de creencias pertinentes, para afrontar los aspectos concretos del problema cuando se requiera una atención específica, la discriminación esté estructuralmente arraigada o las disposiciones generales no contribuyan adecuadamente a erradicar la discriminación. Esos planes de acción proporcionarían instrumentos vivos y hojas de ruta para combatir eficazmente los obstáculos sistémicos y los prejuicios profundamente arraigados;

h) Realicen de manera regular actuaciones de concienciación y de fomento de la capacidad dirigidas a todos los actores estatales;

i) Contribuyan a difundir entre otros Estados, de manera activa y de buena fe, retos, experiencias y enseñanzas extraídas, en particular por conducto del Proceso de Estambul para la Lucha contra la Intolerancia, la Discriminación y la Incitación al Odio o a la Violencia por Motivos de Religión o de Creencias;

j) Participen, con actitud vigilante y con miras a combatir el discurso de odio, en redes transnacionales de promoción, incluidos medios de comunicación masiva, organizaciones de la sociedad civil y comunidades o minorías religiosas o de creencias;

<sup>106</sup> A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párrs. 20 y 34.

<sup>107</sup> *Ibid.*, párr. 26.

k) Aprueben leyes para prohibir los actos de apología del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, de conformidad con el artículo 20, párrafo (2), del Pacto. Esas iniciativas deben basarse en la amplitud de pensamiento, conciencia, religión o creencia, como se propugna en el artículo 18 del Pacto, y los incidentes deben evaluarse de manera cuidadosa e individualizada y con arreglo a las directrices que figuran en el Plan de Acción de Rabat.

63. La Relatora Especial recomienda a los actores no estatales que:

a) Participen, con actitud vigilante y con miras a combatir el discurso de odio, en redes transnacionales de promoción, con particular atención a los destinatarios del discurso de odio y, por tanto, a la importancia de comprometerse con las personas y las comunidades pertenecientes a minorías religiosas o de creencias;

b) Prevengan, mitiguen y contrarresten el discurso de odio en los medios de comunicación masiva tradicionales y en los medios sociales, y garanticen el derecho de respuesta a quienes sean objeto de ese discurso por motivos de religión o de creencias;

c) Fomenten respuestas interconfesionales de alianza y solidaridad con quienes son objeto de ataques por motivo de su religión o sus creencias. Los pronunciamientos a título colectivo en relación con ese contradiscurso y la transmisión de mensajes positivos de apoyo pueden generar una fuerte resistencia social contra el discurso de odio;

d) Se abstengan de emplear mensajes de intolerancia y expresiones que instrumentalicen las religiones o las creencias, o a sus adeptos, para incitar a la hostilidad, la discriminación, el odio o la violencia, por ejemplo, con fines electorales o políticos;

e) Denuncien públicamente todos los casos de apología del odio por motivos religiosos que inciten a la violencia, la discriminación o la hostilidad. Cuando se alude a oradores, intermediarios malintencionados y destinatarios es preciso distinguir entre actores estatales y no estatales, ya que esa distinción incide en las estrategias de intervención;

f) Defiendan los derechos humanos de todas las personas pertenecientes a minorías y su libertad de religión o de creencia, así como su derecho a participar de forma igualitaria y efectiva en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.

## VII. Actividades de la Relator Especial

64. En el último informe sobre la libertad de religión o de creencias presentado por la Relatora Especial a la Asamblea General se resumen sus actividades entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2023<sup>108</sup>. Desde entonces, la Relatora Especial ha participado en las actividades que se describen a continuación.

### A. Las Naciones Unidas y actividades conexas

65. El 11 de julio de 2023, el Consejo de Derechos Humanos celebró un debate urgente sobre el alarmante incremento de actos premeditados y públicos de odio motivados por la religión, en particular de actos recurrentes de profanación del Sagrado Corán cometidos en algunos países de Europa y de otros continentes. La Relatora Especial pronunció en ese marco, de manera presencial, una declaración en nombre del Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales. El Consejo aprobó la resolución 53/1 el 12 de julio.

66. Del 11 al 20 de octubre de 2023, la Relatora Especial cursó una visita a Suecia por invitación del Gobierno. El informe sobre la visita se presentará en la 55ª período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, junto con el informe sobre la visita a Tayikistán cursada en abril de 2023.

<sup>108</sup> A/78/207.

67. En octubre de 2023, la Relatora Especial presentó a la Asamblea General, en su septuagésimo octavo período de sesiones, su informe sobre la libertad de religión o de creencias a nivel comunitario. En el diálogo interactivo posterior, numerosos Estados acogieron favorablemente el informe y expresaron su apoyo a la labor del mandato. Los Estados hicieron refirieron tanto a sus propias experiencias nacionales como a situaciones en las que la libertad de religión o de creencias se vio cuestionada en otros países.

68. En el marco de su presentación ante la Asamblea General en Nueva York, la Relatora Especial mantuvo del 25 al 27 de octubre de 2023 reuniones bilaterales con representantes de los Estados y con miembros de organizaciones de la sociedad civil. También intervino en eventos paralelos y en una reunión del Comité de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Libertad de Religión o de Creencias.

69. El 31 de octubre, la Relatora Especial participó como panelista en un taller entre períodos de sesiones cuya organización se solicitaba en la resolución 51/6 del Consejo de Derechos Humanos y que estuvo dedicado a la objeción de conciencia al servicio militar.

70. La Relatora Especial también ha reforzado su cooperación con diversos órganos de tratados y ha realizado contribuciones en relación con el examen de países en materia de libertad de religión o de creencias.

71. Entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2023, la Relatora Especial promovió 20 comunicaciones dirigidas a Gobiernos en relación con diversas violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias, o se sumó a ellas<sup>109</sup>.

## **B. Participación en conferencias, seminarios y medios de comunicación masiva**

72. Desde junio de 2023, la Relatora Especial ha asistido a numerosas conferencias presenciales, por ejemplo en Chequia, Dinamarca, Alemania, Italia, el Líbano, Noruega, Suiza, los Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Unida de Tanzania y los Estados Unidos de América. A continuación, se informa sobre algunas de esas actividades.

73. El 6 de agosto de 2023, la Relatora Especial pronunció un discurso principal en el Congreso Humanista Mundial 2023, que fue celebrado en Copenhague, junto con el Presidente del Grupo Internacional de Parlamentarios para la Libertad de Religión o de Creencias.

74. La Relatora Especial también siguió explorando vías de colaboración con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos para contribuir a la protección de la libertad de religión o de creencias mediante el fomento de la concienciación, la armonización y la difusión sinérgica. Para ello, en septiembre de 2023 participó junto con los magistrados de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en un taller que se celebró en Arusha (República Unida de Tanzania).

75. En diciembre de 2023, la Relatora Especial, por invitación de Globethics, asistió en Dubái a una serie de debates celebrados en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los debates se celebraron en el Pabellón de la Fe y tenían por objeto reforzar el compromiso de los líderes religiosos y éticos con el medio ambiente y fomentar la colaboración pertinente con otros interesados.

76. Las intervenciones virtuales permitieron que la Relatora Especial ampliara el alcance de sus actividades de participación y colaboración y se beneficiara de la interacción con una gran variedad de actores. A continuación, se señalan algunas de esas actividades.

77. La Relatora Especial y su equipo, entre otras iniciativas encaminadas a explorar vías de colaboración con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos, debatieron en línea con representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se celebraron consultas en línea con representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con organizaciones pertinentes de la sociedad civil con miras a

<sup>109</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org>.

promover la libertad de religión o de creencias en el proceso de desarrollo y fomentar la incorporación de la libertad de religión o de creencias en las actuaciones para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en las iniciativas que se emprendan con posterioridad a esa fecha. La Relatora Especial también participó en actos organizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y colaboró con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en particular en relación con sus orientaciones de política sobre la libertad de religión o de creencias y la seguridad<sup>110</sup>, así como participó en una consulta de expertos sobre las prácticas de los Estados en relación con el papel de la sociedad civil en los incidentes de profanación de textos religiosos. También organizó una reunión en línea con representantes de la Corte de Justicia del Caribe y de la Asociación de Funcionarios Judiciales del Caribe. Además, mantuvo reuniones con la Comisión de Estados Unidos para la Libertad Religiosa Internacional.

78. La Relatora Especial participó en varias reuniones, sesiones de capacitación y otros actos con diversos agentes gubernamentales y de la sociedad civil de todo el mundo, incluidos actos organizados por las Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas y ante la Organización de los Estados Americanos. La Relatora Especial también participó en actos organizados por otras entidades, como la Facultad de Derecho de la Universidad de Chulanlongkorn, el Grupo de Contacto Internacional sobre la Libertad de Religión o de Creencias, la Universidad de Foggia, la Universidad Brigham Young, el Kellogg College (Universidad de Oxford) y la Facultad de Derecho de Notre Dame (Londres). Asimismo participó en actos organizados por agentes de la sociedad civil, como la Anglican Communion, el American Center for Law and Justice, el Comité Judío Americano de Nueva York, la Comunidad Internacional Bahaí, la Boat People SOS, el Centre for Church-Based Development, la Christian Legal Fellowship, Digni, el European Centre for Law and Justice, el Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Islamic Cooperation Youth Forum, la International Islamic Fiqh Academy, el International Consortium for Law and Religion Studies, el International Dialogue Centre, la Joint Initiative for Strategic Religious Action, la Jubilee Campaign, el Observatory on Religious Freedom in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, la Alianza Internacional sobre Religión y Desarrollo Sostenible, Religions for Peace, la SMC-Faith in Development, la Stefanus Alliance International, y Synergía – Iniciativas por los Derechos Humanos. La Relatora Especial también participó en el podcast de Majlis dedicado a Asia Central en el que se debatió sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en Tayikistán<sup>111</sup>. Entre sus publicaciones conviene señalar un capítulo de libro en coautoría titulado “Freedoms of thought, conscience, religion or belief at 75”<sup>112</sup> y un artículo en *Crónica ONU* titulado “Lograr que la libertad de religión o de creencias sea una realidad cotidiana: amenazas y oportunidades”<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> Véase <https://www.osce.org/es/odhr/471369>.

<sup>111</sup> Véase <https://www.rferl.org/a/majlis-podcast-pannier-tajikistan-rights/32505690.html>.

<sup>112</sup> Véase <https://unequal.world/wp-content/uploads/2023/12/Shaping-a-World-of-Freedoms-75-Years-of-Legacy-and-Impact-of-the-Universal-Declaration-of-Human-Rights.pdf>.

<sup>113</sup> Véase <https://www.un.org/es/cr%C3%B3nica-onu/lograr-que-la-libertad-de-religi%C3%B3n-o-de-creencias-sea-una-realidad-cotidiana-amenazas-y>.